

Dr. sc. Mirko Klarić, docent  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu i  
Mia Nikolić, studentica IV. godine

## USTROJSTVO JAVNIH SLUŽBI U EUROPSKOM PRAVNOM PORETKU

UDK: 35.07 (4)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: Studeni, 2010.

Predmet ovog rada je novo ustrojstvo javnih službi u europskim pravnim sustavima, do kojeg dolazi sukladno odredbama Sporazuma o uspostavi Europske unije. U radu se analizira postupna transformacija postojećeg modela javnih službi, i uspostava novog koncepta javnih službi, koji se očituje u stvaranju tzv. „službi od općeg gospodarskog interesa“. U radu će se posvetiti pozornost stajalištu Europske komisije vezanim uz novi koncept službi od općeg gospodarskog interesa, a koje je prezentirano kroz više objavljenih dokumenata. Posvetiti će se pozornost i stajalištu Europskog suda pravde, koji je kroz sudsku praksu postavio parametre za razlikovanje gospodarskih od negospodarskih javnih službi.

**Ključne riječi:** *javna uprava, Europsko pravo, javne službe, službe od općeg gospodarskog interesa*

### 1. UVOD

Javne službe predstavljaju pojam koji se često koristi u javnosti kad se ukazuje na obavljanje određenih djelatnosti od javnog interesa, a koje su nužne za svakodnevni život građana.

U Hrvatskoj pojam „javne služba“ obično se pojavljuje u dva značenja. Prvo značenje je ono koje je definirano Ustavom Republike Hrvatske. Prema tom značenju, javna služba predstavlja zapošljavanje i rad u državnim i javnim tijelima. Prema drugom značenju, pojam „javna služba“ obuhvaća tzv. „društvene djelatnosti“ – obrazovanje, znanost, zdravstvo, socijalnu i mirovinsku skrb, koje po svojoj prirodi nemaju komercijalni karakter.

U Europi i svijetu pojam javna služba obuhvaća ne samo društvene djelatnosti, nego i druge djelatnosti, koje po svojoj prirodi imaju gospodarski, odnosno komercijalni karakter.<sup>1</sup>

U tom smislu, javna služba predstavlja djelatnost koja se obavlja u javnom interesu zajednice. Njezina priroda može biti lokalnog karaktera, kao što je to

<sup>1</sup> U navedene se djelatnosti ubrajaju komunalne djelatnosti, telekomunikacije, energetski sektor, poštanska služba, željeznice, ceste, pomorske prometne linije, dakle ono što se u Hrvatskoj naziva „javnim poduzećima“.

slučaj s komunalnim djelatnostima, ili nacionalnog karaktera, kao što je to slučaj s drugim djelatnostima koje se obavljaju u javnom interesu, neovisno o tome imaju li ili ne komercijalni karakter.

Javne službe su prošle razvojni put, u kojem je postupno država preuzimala sve važniju ulogu u njihovu obavljanju. Uloga države postala je nezaobilazna, zbog važnosti koju imaju javne službe u suvremenom industrijskom i urbanom društvu. Javne službe danas predstavljaju nezaobilazni faktor u funkcioniranju suvremenog društva, i bez njih je naprosto nezamislivo odvijanje svakodnevnog života zajednice.

Analiza javnih službi u Europi pokazuje da su javne službe prošle kroz intenzivne promjene. Više je različitih faktora koji su doveli do promjene položaja i uloge koju su imale u funkcioniranju države. U ovom radu analizirat će se koji su sve čimbenici uzrokovali redefiniranje statusa javnih službi u pravnim poretcima država članica Europske Unije, kao i u kojem se pravcu danas odvija njihovo oblikovanje.

## 2. OPĆENITO O JAVNIM SLUŽBAMA

Javne službe nastale su kao odraz potreba suvremenog industrijskog i urbanog društva za kontinuiranim obavljanjem niza djelatnosti i pružanja usluga, bez kojih ne bi bio moguć svakodnevni život i funkcioniranje gospodarstva. Po svojoj prirodi mogu se podijeliti u dvije temeljne grupe. Prve su gospodarske javne službe, koje obavljaju djelatnosti koje su po svojoj prirodi komercijalne.<sup>2</sup> To znači da se mogu

---

<sup>2</sup> Ovdje valja napomenuti kako država rijetko sama obavlja djelatnosti u obliku javne službe, jer se radi o djelatnostima za koja su potrebna posebna znanja i stručnost, pa država osigurava njihovo kontinuirano obavljanje na način da regulira i organizira njihovo izvođenje, te pridržava sebi pravo na prevladavajući utjecaj prilikom donošenja relevantnih odluka vezanih uz njihovo funkcioniranje. Zbog toga država osniva posebne organizacije, koje obavljaju navedene djelatnosti, koje funkcioniraju po posebnim propisima, kao osobe javnog prava, za razliku od osoba privatnog prava. Postoje različite klasifikacije javnih službi. Tako se može razlikovati klasifikacija obzirom na postojanje javnog interesa u njihovu obavljanju, gdje određena djelatnost postaje javnom službom u slučaju kad država procijeni kako postoji izražen javni interes za njezinim obavljanjem, pa je podvrgne javno-pravnom režimu javne službe. Druga vrsta klasifikacije je obzirom na područje djelatnosti javnih službi, pa tako imamo javne službe na području društvenih djelatnosti (u koje se ubrajaju odgoj i obrazovanje, znanost, šport, kultura, sustav zdravstvene zaštite, socijalna skrb), javne službe na području komunalnih djelatnosti (u koje se ubraja organizacija gradskog i prigradskog prijevoza, vodoopskrba, odvoz komunalnog otpada, odvodnja otpadnih voda, održavanje javnih gradskih i općinskih površina, gospodarenje gradskim i općinskim prostorima, opskrba plinom i toplinskom energijom). Treća vrsta klasifikacije polazi od sadržaja njihove djelatnosti, pa ih se generalno može podijeliti u dvije skupine gospodarske i negospodarske. Gospodarske ili komercijalne su one koje mogu poslovati stvarajući dobit od pruženih usluga na tržištu, ali istovremeno osiguravaju ostvarivanje javnog interesa, zbog važnosti usluge koju pružaju za normalno odvijanje društvenog i gospodarskog života zemlje. U gospodarske službe se obično ubrajaju javni promet (željeznice, brodske linije, aviopromet, itd.), poštanska služba, opskrba energijama, telekomunikacije, upravljanje otpadom, opskrba vodom. Negospodarske ili nekomercijalne javne službe pružaju uslugu koja je od javnog interesa, bez izričite namjere stjecanja dobiti. U ovu kategoriju javnih službi ubrajaju se službe zdravstvene i socijalne skrbi, obrazovanja, znanosti, kulture, itd. Usp. Klarić, M.: *Novo europsko shvaćanje javnih službi*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2008., str. 80. – 85. Usp. Đulabić, V.: *Povelje javnih službi kao pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanje uloge građana*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 56, br. 1, 2006., str. 32. – 33.

obavljati na način da ostvaruju dobit. Često puta su ove djelatnosti takve prirode da predstavljaju prirodni monopol.<sup>3</sup> U drugu grupu se ubrajaju negospodarske javne službe, koje nemaju komercijalni karakter.<sup>4</sup>

Osim ove podjele, neki autori primjerice pristupaju pitanju javnih službi sa formalnog i materijalnog stajališta. Formalno stajalište određuje pojam javne službe obzirom na samog nositelja službe. Da bi sama služba mogla dobiti karakter javne službe, potrebno je da bude obavljana od strane neke javnopravne osobe. Materijalno stajalište polazi od prirode službe i njezina materijalnog sadržaja. Važno je da određena služba ima posebnu važnost za ostvarenje određenih interesa društvene zajednice, pa da joj se prizna karakter javne službe, čime ona u pravilu dobiva posebni pravni režim.<sup>5</sup>

Javne službe, i gospodarske i negospodarske<sup>6</sup>, nastale su kao rezultat postojanja javnog interesa da se određene djelatnosti podvrgnu pod poseban režim. Njime je država, posredno ili neposredno, imala snažan utjecaj na njihovo obavljanje.<sup>7</sup>

Javni interes vezan uz obavljanje javnih službi zadržao se i danas. Ipak, razlozi koji su doveli do stvaranja javnog interesa se donekle razlikuju od zemlje do zemlje. U pojedinim zemljama, pored osnovnog razloga zbog kojeg postoji poseban režim u obavljanju javnih službi, a to je potreba za svakodnevnim normalnim funkcioniranjem društva, postoje i dodatni razlozi. U prvom redu radi se o ekonomskim i socijalnim učincima koji se žele ostvariti kroz djelovanje javnih službi. Njihovim se posebnim uređenjem žele umanjiti socijalne razlike u društvu, podići opći socijalni standard građana, te utjecati na razvoj gospodarstva.<sup>8</sup> Time

---

<sup>3</sup> Primjerice, veliki infrastrukturni sustavi, poput elektroenergetskog sustava, ili pak željeznički ili telekomunikacijski sustav, koji su zbog svoje složenosti i cijene izgradnje takve prirode da ne postoji alternativni sustav u okviru kojeg bi se pružala usluga.

<sup>4</sup> U koje se ubrajaju obrazovanje, znanost, zdravstvo, kultura, socijalna skrb.

<sup>5</sup> Usp. Borković, I.: *Upravno pravo*. Narodne novine, 2002, str. 11. Usp. I Krbek, I.: *Upravno pravo, II. knjiga – Organizacija javne uprave*, Tisak i naklada jugoslavenske štampe d.d., Zagreb, 1932., str. 13. – 14.

<sup>6</sup> Neki autori za negospodarske javne službe često puta koriste pojam društvene djelatnosti. Usp. Borković, I. – Aviani D.: *Upravno pravo u društvenim djelatnostima*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 1997.

<sup>7</sup> Pusić navodi kako za razlozi za postupno preuzimanje organizacije i obavljanje čitavog niza djelatnosti od strane države mogu podijeliti u tri skupine potreba u suvremenom društvu: ekonomske, psihološke i moralne. Neke su djelatnosti zahtijevale vrlo krupne početne intervencije, koje u pojedinim zemljama pojedinačni poduzetnici nisu bili kadri koncentrirati. Zatim, iako su pojedine djelatnosti koje se obavljaju kao javne službe nesumnjivo društveno korisne, pokazalo se da neposredni korisnici, odnosno interesenti vrlo nepouzdati kada je riječ o samostalnom ostvarivanju takvog njihovog interesa. Postoji niz djelatnosti, koje po svom karakteru dovode do stvaranja monopolnog položaja na tržištu, a držalo se nemoralnim da se pojedinačni poduzetnici nađu u položaju da koriste takav monopolan položaj na štetu korisnika službe. Neke pak djelatnosti su takve prirode da se od njih pod normalnim okolnostima ne može očekivati profit, pa nije dolazilo u obzir da djeluju na temelju očekivanja profita. Usp. Pusić, E.: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1993., str. 84. – 86.

<sup>8</sup> Dakle, javne su službe poslužile kao instrument društvene solidarnosti, kao bi nadomjestile raniji model solidarnosti, koji je postojao u seoskim proširenim obiteljskim zajednicama. Naseljavanjem ljudi u grad početkom industrijske revolucije, veze koje su postojale među ljudima pomalo pucaju, a veliki broj ljudi se suočava s teškim uvjetima života i neizvjesnom budućnošću. Kako bi tu nesigurnost otklonila, država na sebe preuzima ulogu nositelja društvene solidarnosti, te putem redistribucije dohotka osigurava

se javne službe mogu koristiti i kao instrument gospodarske i socijalne politike. Međutim, njihova je osnovna uloga pružanje usluga i proizvodnja dobara bez kojih suvremeno društvo teško da bi moglo ili uopće ne bi moglo funkcionirati.

Načelno uzevši, postoje da osnovna pristupa javnim službama. Prema prvom, javnim službama se smatraju samo one djelatnosti koje osiguravaju normalno i svakodnevno funkcioniranje društva, pa postoji javni interes za osiguranjem njihova kontinuiranog obavljanja. Drugi pristup je širi, pa se javnim službama smatraju i one djelatnosti koje trebaju osigurati preduvjete za izgradnju tzv. socijalne države.

Prvi tip država predstavljaju primjerice SAD, Novi Zeland, uz određene iznimke i Velika Britanija<sup>9</sup>, kao i druge zemlje na koje utječe upravni i pravni poredak ovih zemalja. Ove zemlje donose posebne propise kojima reguliraju način pružanja usluga i njihovu dostupnost korisnicima. Nadalje, postavljaju regulatorni okvir za pružanje usluga na tržištu, te zaštitu tržišnog natjecanja. Ovo je posebno važno u slučajevima kad postoji monopol u obavljanju pojedinih djelatnosti, pa su korisnici u nepovoljnijem položaju prema pružateljima usluga. Međutim, pružanje usluga je liberalizirano, i na tržištu se može pojaviti više pružatelja usluga, ukoliko ispunjavaju uvjete koji su propisani, te pružaju usluge na način koji je propisan. Država, dakle regulira obavljanje djelatnosti samo u onom dijelu koji je nužan za svakodnevno normalno funkcioniranje društva.

U drugi tip država, koje pojam javnih službi shvaćaju šire, ulaze kontinentalno-europske države, koje su i u svoje ustave ugradile tzv. treću generaciju ljudskih prava-socijalna prava. U tim zemljama javne službe služe ne samo osiguranju odvijanja svakodnevnog života u zajednici, nego predstavljaju i instrument kojim se osigurava redistribucija dohotka i smanjuju socijalne razlike u društvu. Dakle, ovdje se javne službe koriste kako bi se podigla kvaliteta života i osigurao ravnomjeran razvoj društva. Osim toga, javne službe su često puta korištene i u svrhu stimuliranja gospodarskog razvoja, pa se pojedne usluge ili dobra mogu pružati pod posebno povoljnim uvjetima pojedinim gospodarskim subjektima, te se na taj način stimulira razvoj pojedinih gospodarskih grana.<sup>10</sup>

Proces europskih integracija i stvaranje jedinstvenog europskog tržišta odrazilo se i na koncept javnih službi. Naime, pri stvaranju zajedničkog europskog tržišta pošlo se od shvaćanja kako su usluge koje se pružaju u režimu javne službe ne razlikuju od drugih usluga na koje se ne odnosi režim javnih službi.<sup>11</sup> Ako se

---

smanjivanje socijalnih nejednakosti. Općenito o pojmu solidarnost, kao i njegovim vidovima više u Lozina, D.: *Solidarnost kao princip integracije*, magistarski rad, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985.

<sup>9</sup> U Britaniji postoje određene iznimke od ovakvog pristupa. Primjerice, njihova Nacionalna zdravstvena služba predstavlja javni servis dostupan svim građanima i reguliran od strane države.

<sup>10</sup> Valja napomenuti kako među zemljama Europske unije postoji čitav raspon pristupa obavljanju gospodarskih javnih službi, od onih koje su krenule u proces posvemašnje privatizacije, do onih koje su različitim modelima nastojale zadržati strateški utjecaj u obavljanju djelatnosti i vlasništvu nad javnim službama. Usp. Clifton, J. – Comin, F. – Diaz Fuentes, D.: *Privatisation in the European Union, public enterprises and integration*, Kluwe Academic Publishers, 2003., str. 45. – 105.

<sup>11</sup> O tome više u Scott, C.: *Services of General Interest in EC Law: Matchig Values to Regulatory*

ovakvo razmišljanje prihvatiti kao polazna osnova, onda se na uređenje javnih službi odnosi ne samo pravo država članica, nego i pravo Europske unije. Dakle, uređenje javnih službi, načelno gledano, nije isključivo suvereno pravo država članica, nego je i jednim dijelom u nadležnosti Europske unije.<sup>12</sup>

Ovakvo razmišljanje otvorilo je niz pitanja vezanih uz ustrojstvo i način reguliranja javnih službi, te dovelo u pitanje njihovu dosadašnju ulogu instrumenta za provođenje gospodarske politike.

### 3. NOVI MODEL USTROJA JAVNIH SLUŽBI

Novo shvaćanje, prema kojem javne službe nisu samo unutarnje pitanje država članica, nego i pitanje Unije, dovela je do toga da je potrebno odrediti u kojem dijelu su javne službe u nadležnosti država članica, a u kojem dijelu u nadležnosti Unije, te da li sve javne službe djelomično podliježu nadležnosti Unije, ili se to odnosi samo na neke.<sup>13</sup>

Važnu ulogu u određivanju odnosa prema javnim službama imali su dokumenti koje je objavila Europska komisija, koji su pokazali kakav je njezin stav po ovom pitanju. S druge strane, bila je važna i uloga Europskog suda pravde, koji je sudskom praksom pokazao smjer u kojem će se kretati odnos prema javnim službama.<sup>14</sup>

Javne službe se načelno mogu podijeliti na komercijalne ili gospodarske<sup>15</sup>, koje svoju djelatnost mogu obavljati na način da mogu ostvarivati komercijalne prihode, te nekomercijalne ili negospodarske, koje svoju djelatnost obavljaju bez ostvarivanja komercijalne dobiti.<sup>16</sup> Dakle, prve su obično osnivane i djelovale u organizacijskom smislu kao javna poduzeća u državnom vlasništvu, koja su pružala komercijalnu uslugu pod posebnim uvjetima, kao državni monopolisti.

Druge su osnivane i djelovale u organizacijskom smislu kao javne ustanove, koje svoju djelatnost obavljaju na način da usluge koje pružaju nemaju komercijalni karakter. Daljnja osobina ovog tipa službi ogleda se o tome da se njihova djelatnost financira po načelu solidarnosti i usluge pružaju svim građanima jednako, neovisno o doprinosu i ulaganjima u njihovo financiranje.<sup>17</sup>

---

*Technique in the Public and Privatised Sectors*, European Law Journal, Vol. 6, Issue 4, 2000.

<sup>12</sup> Usp. Fiedziuk, N.: *Towards a More Refined Economic Approach to Services of General Economic Interest*, European Public Law, Vol. 16, Issue 2, p. 271. – 288.

<sup>13</sup> Usp. Rott, P.: *Minimum harmonisation for the completion of the internal market? - The example of Directive 1999/44/EC*, Common Market Law Review, Vol. 40, 2003., str. 1107.-1135.

<sup>14</sup> Usp. Renzulli, A.: *Services of General Economic Interest: The Post-Altmark Scenario*, European Public Law, Vol. 14, Issue 3, str. 399.-432.

<sup>15</sup> U Hrvatskoj je za njih uvriježen termin javna poduzeća, a obavljaju djelatnosti s područja energetike, telekomunikacija, prometa, gospodarenja šumama, vodama, komunalne djelatnosti, itd.

<sup>16</sup> Organizacijski oblik za ove djelatnosti u Hrvatskoj su javne ustanove, a osnivaju se za obavljanje djelatnosti predškolskog odgoja, osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja, zdravstva, kulture, itd.

<sup>17</sup> Primjerice javni sustav zdravstvene skrbi koji se financira iz doprinosa, ustrojen je sukladno načelu solidarnosti, jer građani, ovisno o svojim prihodima, imaju različitu visinu doprinosa, ali uživaju

Dugo vremena tijela Unije, Europski sud pravde i Komisija Europske unije nisu dovodili u pitanje suverena prava država članica vezana uz javne službe, jer je načelno prevladavalo stajalište kako se radi o isključivim regalnim pravima država članica. Time su one, suvereno i samostalno, neovisno o tijelima Europske unije, uređivale organizaciju i funkcioniranje svojih javnih službi.

Tijekom devedesetih dolazi do promjene ovakvog stajališta. Ono se mijenja poglavito prema gospodarskim javnim službama, pa se u pravnom poretku Unije počinje oblikovati koncept službi od općeg gospodarskog interesa.<sup>18</sup> Ovaj je koncept posebno počela razrađivati Europska komisija nizom dokumenata koje je objavila.<sup>19</sup>

Temelj za razvijanje ovog novog pristupa su odredbe čl. 16. Sporazuma o uspostavi EU, koje upućuju na odredbe 73., 86. i 87. Sporazuma o uspostavi, koje uređuju tržišno natjecanje na području Europske unije. Prema odredbi čl. 16, određuje se da se u funkcioniranju javnih službi mora voditi računa o pravilima tržišnog natjecanja, a koja su sadržana u drugim odredbama Sporazuma (čl. 73., 86. i 87.). Dakle, ovim odredbama se nedvosmisleno utvrđuje da je obavljanje komercijalne djelatnosti u režimu javne službe također djelatnost na koje se primjenju pravila jedinstvenog europskog tržišta. Time je sužena mogućnost državama članicama da samostalno uređuju djelovanje svojih komercijalnih javnih službi.

U čl. 86. Sporazuma o uspostavi EU uređuje se primjena pravila tržišnog natjecanja na pravne i fizičke osobe koje obavljaju djelatnosti od posebnog interesa, pa slijedom toga uživaju i posebna prava. U članku se određuje da javna poduzeća, kao i poduzeća u kojima države članice daju posebna i ekskluzivna prava, ne mogu biti obuhvaćena (zaštićena) mjerama (od strane država članica) koje ograničavaju i onemogućavaju tržišno natjecanje i funkcioniranje zajedničkog europskog tržišta. Nadalje, predviđa se iznimka ako se radi o poduzećima kojima je povjerenje pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa. I ova poduzeća podliježu pravilima tržišnog natjecanja, ali samo u onom dijelu u kojem ta pravila ne spriječavaju ta poduzeća u faktičnom ili pravnom smislu obavljanja djelatnosti koje su im povjerene. Kako se ovdje obično radi o poduzećima koja pružaju uslugu u djelatnostima koje predstavljaju monopol, potrebno je pomiriti zahtjev za zaštitom tržišnog natjecanja i specifične okolnosti u kojima se obavljaju djelatnosti od općeg gospodarskog interesa. U članku se dalje navodi kako postojanje ovih

---

jednaka prava i jednaku kvalitetu medicinske usluge, neovisno o tome koliko doprinose funkcioniranju zdravstvenog sustava.

<sup>18</sup> Szyszczak, E.: Governance in the context of services of general interest, ERA-Forum, Vol. 3, No. 3, Pages 130. – 134.

<sup>19</sup> Europska je Komisija donijela više dokumenata o javnim službama, odnosno službama od općeg gospodarskog interesa: Commission Communication on Services of General Interest in Europe, COM (96) 443, od 11. 09. 1996., Commission Communication on Services of General Interest in Europe COM (2000) 580, od 20. 09. 2000., Green Paper on Services of General Interest, COM (2003) 270, od 21. 05. 2003. te White Paper on Services of General Interest, COM (2004) 374, od 12. 05. 2004.

iznimki i njihova primjena ne smiju ugroziti razvoj trgovine. Preciznije rečeno, obavljanje djelatnosti od općeg gospodarskog interesa ne smije dovesti do toga da u značajnoj mjeri zaustavi ili ograniči razvoj trgovine na jedinstvenom europskom tržištu.

Zadnji stavak članka 86. Sporazuma o uspostavi EU daje posebne ovlasti Europskoj komisiji, temeljem kojih je ona dužna osigurati primjenu prethodno iznesenih odredbi. Komisija je, sukladno tome, ovlaštena donositi odgovarajuće direktive ili odluke koje se odnose na države članice.<sup>20</sup>

Prethodno iznesene odredbe predstavljale su osnovu Europskom sudu pravde da stvaranjem sudske prakse da smjernice i definira u kojem dijelu su ovlasti država članica u uređivanju ustrojstva i obavljanja javnih službi, a kojem su ovlasti tijela Unije, da putem programskih dokumenata i obvezujućih propisa definiraju model službe od općeg interesa, koji bi bio usklađen sa odredbama Sporazuma o osnivanju EU.

#### 4. DOKUMENTI KOMISIJE EUROPSKE UNIJE

Zeleni papir o službama od općeg gospodarskog interesa u Europi<sup>21</sup> Komisije Europske unije i Bijeli papir o službama od općeg gospodarskog interesa<sup>22</sup> Komisije Europske unije ukazali su u kojem pravcu Komisija želi razvijati svoj pristup službama od općeg interesa. Kako bi jasno naznačila da u stvari ono što želi oblikovati i regulirati su u stvari komercijalne ili gospodarske djelatnosti, za čije obavljanje postoji opći ili javni interes.

Harmonizacija sustava gospodarskih javnih službi, odnosno službi od općeg gospodarskog interesa odvija se postupnim napuštanjem modela isključivih prava (exclusive rights system), i uvođenjem novog modela, tzv. sustava autorizacije (authorisation system). Stari sustav isključivih prava polazio je od toga da obavljanje gospodarskih javnih službi nema samo komercijalni karakter, nego uključuje i ostvarivanje javnog interesa. Zbog toga se smatralo da je uređenje obavljanja gospodarskih javnih službi, te isključenje moguće tržišne konkurencije suvereno pravo države. U Europskoj uniji se ovaj koncept napušta, te dolazi do

---

<sup>20</sup> Za navedenu odredbu Šoljan navodi kako se njome nastoji osigurati usklađivanje interesa gospodarske politike država članica, u cilju uspostave jedinstvenog tržišta Europske unije, kao i zaštita tržišnog natjecanja. On navodi kako se ovdje radi o tome da se prepoznaje značaj poduzeća koja obavljaju djelatnost od općeg gospodarskog interesa, pa se postavljaju drugačiji kriteriji, kako bi se zaštitilo tržišno natjecanje. Prema tim kriterijima, propisi o zaštiti tržišnog natjecanja primjenjuju se u mjeri u kojoj poduzećima kojima je povjereno pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa, nije onemogućeno ispunjenje njihovih zadataka. Šoljan navodi kako se u teoriji navode uvjeti za primjenu navedenih kriterija. Prvo, obavljanje djelatnosti pružanja usluga od općeg gospodarskog interesa mora biti povjereno određenom poduzeću aktom suvereniteta. Drugo, odredba se primjenjuje isključivo na situacije kada je poduzeću povjereno pružanje usluga od općeg interesa, ili kada je riječ o financijskom monopolu. Treće, opći interes o kojem se govori mora biti gospodarske, a ne socijalne ili kulturne prirode. Usp. Šoljan, V.: *Zlouporaba vladajućeg položaja u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2001., str. 94. – 97.

<sup>21</sup> Green paper on Services of General Economic Interest in Europe COM (2003)270.

<sup>22</sup> White Paper on Services of General Interest in Europe COM(2004)373.

liberalizacije obavljanja gospodarskih javnih službi razvijanjem modela „službi od općeg gospodarskog interesa“.<sup>23</sup> Prema novom modelu, zbog postojanja javnog interesa, države članice imaju ovlast regulirati obavljanje službi od općeg gospodarskog interesa, ali moraju pri tom uvažiti realnost nastanka jedinstvenog europskog tržišta.

Upravo zbog toga se djelatnosti od općeg gospodarskog interesa, a sukladno Sporazumu o uspostavi Europske unije, moraju liberalizirati, a na tržištu se trebaju primijeniti, na adekvatan način, pravila tržišnog natjecanja. Kod liberalizacije pružanja usluga u službama od općeg gospodarskog interesa, dolazi do odvajanja onog dijela koji ne može biti predmet liberalizacije, i koji po svojoj prirodi predstavlja prirodni monopol.<sup>24</sup>

Nadalje, liberalizacija donosi mogućnost pojave novih pružatelja usluga na tržištu. Ovo po sebi otvara nekoliko problema. Prvi je problem dominantan položaj dosadašnjeg pružatelja usluga, koji i dalje, jer obično kontrolira postojeću infrastrukturu, uživa dominantan položaj na tržištu. Drugi problem je zaštititi građana kao korisnika usluga, koji se može očitovati kako u cijeni, tako i u kvaliteti usluge.<sup>25</sup>

Općenito uzevši, gotovo sve članice Unije, kada su odlučile reformirati službe od općeg gospodarskog interesa, prvo su nastojale dotadašnja javna poduzeća reformirati na način da su izvršili njihovu podjelu na dio koji se može komercijalizirati i u budućnosti eventualno privatizirati, te onaj infrastrukturni dio, koji ostaje u državnom vlasništvu i pruža uslugu svim operaterima na tržištu.<sup>26</sup> Uvođenje regulatornih tijela također je važno, jer putem njih država nastoji otvoriti prostor na tržištu novim pružateljima usluga i olakšati im uvjete poslovanja. S druge pak strane, regulatorna tijela trebaju osigurati primjenu pravila tržišnog natjecanja, kao i zaštititi korisnike usluga.

Država, dakle i dalje ostaje snažan čimbenik u reguliranju službi od općeg gospodarskog interesa, ali se njezina uloga transformirala. Tako danas preuzima ulogu čimbenika koji ima regulatornu i nadziruću ulogu u obavljanju gospodarskih javnih službi, dok se njezina uloga vlasnika koji samostalno i isključivo pruža usluge kroz organiziranje obavljanja djelatnosti koje su u režimu javne službe.

Komisija je donijela više različitih Direktiva kojima je gledala pravno urediti obavljanje službi od općeg gospodarskog interesa. Ovi su propisi vodili računa prvenstveno o tehničkoj strani obavljanja službi od općeg gospodarskog interesa, kako bi se definirali uvjeti pod kojima građani mogu koristiti usluge koje se pružaju

---

<sup>23</sup> Usp. Csillik, P.: *Competitiveness of Services of General Economic Interest in Hungary and EU*, Iustum Aequum Salutare, No. 1 – 2, 2006, str. 21.–26.

<sup>24</sup> Usp. primjerice Mühlenkamp, H.: *Daseinsvorsorge durch staatliche oder private Unternehmen?*, Wirtschaftsdienst Vol. 07., No. 11, 2007.

<sup>25</sup> O tome više u Rott, P.: *„Consumers and services of general interest: Is EC consumer law the future“*, Journal of Consumer Policy, Vol. 30, No 1, 2007., str. 49. – 60.

<sup>26</sup> Primjerice, u elektroenergetskom sektoru to bi bio sustav prijenosa, u željezničkom sustavu upravljanja željezničkom infrastrukturom, itd.



u režimu javne službe.<sup>27</sup> Planiranje i izgradnja novih infrastrukturnih objekata, uglavnom se prepušta privatnim subjektima, osim u onom dijelu koji je nužan za stabilnost usluge i funkcioniranje sustava u cjelini.<sup>28</sup>

Europska je unija direktivama nastojala uspostaviti jednak regulatorni okvir za sve službe od općeg gospodarskog interesa, koje se obavljaju na području unije.<sup>29</sup> Ovim se, dakle uvodi tržišno natjecanje na prostoru Unije, te se zapravo otvara i veći tržišni prostor, jer su ranije službe od općeg gospodarskog interesa bile izuzete od pravila koja su vrijedila na jedinstvenom europskom tržištu. Slična je situacija vezana uz željeznički i poštanski promet i brodski linijski prijevoz, telekomunikacije itd.

Općenito nastoji se odvojiti pružanje samih usluga i zadovoljavanje potreba građana od upravljanja onim dijelom infrastrukture, koji je potreban svim pružateljima usluga na tržištu.<sup>30</sup> Kao treći konstitutivni element pojavljuju se regulatorna tijela koja osiguravaju funkcioniranje samog sustava kroz suradnju između pružatelja usluga i upravitelja infrastrukturom. Nadzorom te suradnje i odgovarajućim mjerama osiguravaju ravnopravne uvjete natjecanja na tržištu službi od općeg gospodarskog interesa.

Green Paper on Services of General Economic Interest<sup>31</sup> daje pregled modela za obavljanje službi od općeg gospodarskog interesa koji postoje u pojedinim zemljama Europske unije.

U analizi su postavljeni sljedeći parametri:

- hoće li će tržišni natjecatelji izgraditi konkurentsku infrastrukturnu mrežu
- mogu li upravitelji infrastrukturnom mrežom ujedno biti i pružatelji usluga,
- može li legislativa Unije spriječiti pogodovanje država članica pojedinom operateru, u smislu davanja isključivog prava,
- ukoliko ne postoje isključiva prava, postoje li infrastrukturni kapacitetni limiti za opseg usluga koje pružaju operateri,

---

<sup>27</sup> O javnim politikama koje EU primjenjuje na javne službe i njihove javne infrastrukturne mreže, kao i njihov odnos prema građanima vidi više u Clifton, J. – Diaz Fuentes, D.: *Evaluating EU policies on public services: A citizen's perspectives*, Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 81, Issue 2, 2010, str. 281. – 311.

<sup>28</sup> Tako primjerice kod opskrbe električnom energijom ne grade same nove elektrane, ali su ovlaštene temeljem čl. 7. Direktive 2002/54/EC stimulirati izgradnju novih objekata za proizvodnju električne energije pozivom na davanje javnih ponuda zaineresiranima za izgradnju. Naravno, energija proizvedena u tako izgrađenim objektima se plasira pod komercijalnim uvjetima na tržište. O tome više u Dubois, U. – Saplacan, R.: *Public service perspectives on reforms of electricity distribution and supply: A modular analysis*, Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 81, Issue 2, 2010, str. 313. – 356.

<sup>29</sup> Primjerice regulativa 881/2004/EC i direktivu 2004/49\_51/EC iz travnja 2004. godine. Ista je situacija bila i sa Regulacijama 549-552/2004/EC, kod uspostave zajedničkog europskog zrakoplovnog tržišta (tzv. Single European Sky).

<sup>30</sup> Usp. Van Bael & Bellis: *Competition Law of The European Union*, Kluwer Law International, 1010. – 1018.

<sup>31</sup> Str. 43. – 44.

- kako se financiraju upravitelji strukture,
- jesu li javna tijela uključena u infrastrukturni razvoj.

Analiza navedenih parametara pokazuje kako će vlastitu infrastrukturu izgraditi samo oni operateri koji posluju u onim djelatnostima u kojima to nije previše skupo, pa tako primjerice nema izgradnje alternativne elektroenergetske ili željezničke mreže. Što se pak tiče pitanja mogu li upravitelji infrastrukture ujedno biti i pružatelji usluga, za neke je djelatnosti izneseno shvaćanje da mogu, ali u onim djelatnostima kod kojih prijeti mogućnost ozbiljnijeg poremećaja u pružanju usluga, ova mogućnost nije prihvaćena.

Legislativa unije također može spriječiti pogodovanje država članica pojedinom operateru, u smislu davanja isključivog prava. Iznimno je u nekim djelatnostima moguće pogodovati pojedinim operaterima, i to primjerice kod zračnog prijevoza, u onim zračnim rutama gdje je javna služba obvezna<sup>32</sup>. Što se pak tiče infrastrukturnih limita, oni postoje u onim djelatnostima gdje je ukupni kapacitet infrastrukture za obavljanje djelatnosti limitiran, pa je i logično da postoje određena ograničenja za operatore. Upravitelji infrastrukturom se uglavnom ili financiraju iz naknade koju plaćaju operateri, nekad kombiniranom i sa državnim subvencijom, ili izravno iz maloprodajne cijene usluge. Tijela javne vlasti su kod nekih djelatnosti izravno uključena u razvoj infrastrukture, bilo putem subvencija za njezinu izgradnju i održavanje, bilo da je kod nekih djelatnosti izgradnja infrastrukture prepuštena pružateljima usluga.<sup>33</sup>

Osobitu važnost u liberaliziranom obavljanju službi od opećeg gospodarskog interesa imaju regulatorna tijela. Ova bi tijela trebala biti autonomna i neovisna. Ovo je nužno kako bi se osigurala njihova neovisnost u radu, jer je njihova uloga značajna za reguliranje obavljanja službi od općeg gospodarskog interesa.<sup>34</sup> Ova su tijela u odnosu na politička tijela relativno neovisna, te imaju autonomiju u smislu da ni u organizacijskom ni u pravnom smislu nisu dio sustava državne uprave.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Ova je iznimka moguća samo u dva slučaja: u slučaju nacionalne sigurnosti, kao i u slučaju da se određena djelatnost ne odvija sukladno tržišnim kriterijima, kao komercijalna djelatnost.

<sup>33</sup> To je uglavnom slučaj u telekomunikacijama, zračnom prijevozu i pošti.

<sup>34</sup> Koprić navodi kako regulatorne agencije nisu svojstvene europskoj upravnoj tradiciji, nego su rezultat novijeg razvoja. One su se kao posebni tip institucije razvile po uzoru na neovisne regulatorne komisije i agencije u Sjedinjenim Američkim Državama, gdje je prva takva komisija osnovana 1887. godine, za reguliranje međudržavnog prometa željeznicom, cestama i rijekama (Interstate Commerce Commission). Upozorava na niz problema koji se mogu uočiti u radu regulatornih tijela, od kvazi-sudskih ovlasti, do gomilanja mnoštva manje poznatih propisa, ili prevелиke bliskosti s kompanijama čije bi djelovanje trebala regulirati. Isto tako, navodi i brojne prednosti regulatornih tijela: depolitizacija, jačanje uloge profesionalaca i profesionalnih standarda, prikladnija i preciznija regulacija pojedinog segmenta tržišta i dr.

O tome više u Koprić, I.: *Poboljšanje pravnog okvira djelovanja Hrvatske agencije za telekomunikacije*, <http://www.delhrv.ec.europa.eu/uploads/dokumenti/dbbb528fe61fa5a96d3f731c397df54.doc>, preuzeto. 10. 07. 2010.

<sup>35</sup> O tome više u Hancher, L. – Larouche, P.: *The Coming of Age of EU Regulation of Network Industries and Services of General Economic Interest*, TILEC Discussion Paper, June 2010., ISSN 1572 – 4042.

Politička tijela (parlament ili vlada) ovlaštena su imenovati čelnike regulatornih tijela, ali im se ne mogu miješati u odluke koje donose kako bi regulirali odnose na tržištu. Svoje ovlasti izvršavaju samostalno, sukladno zakonskom okviru koji je postavljen. Temeljna je uloga regulatornih tijela onemogućavanje monopola i stvaranje jednakih uvjeta djelovanja za sve pružatelje na tržištu.<sup>36</sup>

## 5. SUDSKA PRAKSA

Praksa Europskog suda pravde imala je značajnu ulogu kod razlikovanja gospodarskih od negospodarskih službi. Iako je temeljna razlika u tome što negospodarske javne službe nemaju komercijalni karakter, pa ne dolazi do primjene pravila tržišnog natjecanja, navedenu je granicu u praksi dosta teško povući.

Uloga Europskog suda pravde je bila značajna upravo stoga jer je kroz sudsku praksu dao smjernice kada se javne službe mogu smatrati službama od općeg gospodarskog interesa, a kada ne.

Jedna od poznatijih presuda je presuda u slučaju Altmark.<sup>37</sup> Prema njoj, jasno su postavljeni uvjeti pod kojima se određena djelatnost obavlja u režimu javne službe, u slučaju obavljanja javnog gradskog prijevoza. Uvjeti su sljedeći:

- prvo, poduzeće kojem je dodijeljen ugovor mora obavljati usluge javnog gradskog prijevoza, koje moraju biti jasno unaprijed određene,
- drugo, način izračuna visine naknade mora biti određen na jasan način,
- treće, visina naknade ne smije prijeći iznos koji je potreban za naknadu nastalih troškova uz razumnu dobit,
- četvrto, kada je ugovor dodijeljen izvan postupka javnog natječaja, visina naknade mora biti određena u usporedbi s analizom troškova koje ima neko dobro vođeno prijevozničko poduzeće.<sup>38</sup>

Ako se analiziraju postavljeni zahtjevi, može se reći kako ova presuda jasno određuje kako se neće smatrati službom od općeg gospodarskog interesa javna usluga koja se pruža na način da je izračun visine naknade za pruženu uslugu unaprijed postavljen, te ne smije prelaziti iznos troškova uvećan za razumnu dobit. Ukoliko je neka djelatnost koja se obavlja u režimu javne službe dodijeljena izvan postupka javnog natječaja, visina naknade mora biti određena na način da polazi od analize troškova koje ima neki dobro vođeni pružatelj takvog tipa javnih usluga.

---

<sup>36</sup> Usp. Kroepe, T. – Kroepe, J.: *Liberalising Energy in Europe: Public Service Obligations in the Energy Sector*, International Conference on Energy & Environment, Portoroz, Slovenia, May 15-17, 2007., str. 81. – 85.

<sup>37</sup> Slučaj Altmark, C280/00, presuda od 24. 07. 2003.

<sup>38</sup> Avanzata, T.: *The Altmark Case: The European Commission is satisfied with the Court of Justice's ruling*, Public Transport International, br. 6, 2003., str. 2. – 3.

Daljnji primjer stvaranja sudske prakse su presude vezane uz učiteljske mirovinske i osiguravajuće fondove. Sud je u navedenim presudama načelno dao smjernice kada se na poslovanje tih institucija ne primjenjuju pravila tržišnog natjecanja. To su bile situacije kada su fondovi poslovali sukladno načelu solidarnosti i imali pretežno socijalni karakter.<sup>39</sup> U tom smislu je socijalna i nekomercijalna priroda institucija bila presudni čimbenik koji je razdvajao gospodarske od negospodarskih službi.

Europski sud pravde je kroz svoju praksu dodatno razgraničio gospodarske od negospodarskih javnih službi. Time se uvodi realno načelo, a napušta formalno u određivanju pojma gospodarskih javnih službi. Ovaj je stav Suda izražen u nizu odluka koji se odnose na osnovne i dopunske mirovinske fondove, obvezne sustave osiguranja ozljede na radu, zdravstvenih službi, socijalne skrbi i sustava obrazovanja.<sup>40</sup> Pri tom je Sud naveo kriterije koji su mu poslužili kao sredstvo razgraničenja između gospodarskih i negospodarskih javnih službi. To su:

- načelo isključive socijalne funkcije određene djelatnosti,
- načelo društvene, odnosno nacionalne solidarnosti,
- načelo neprofitabilnosti njezinog obavljanja.

Međutim, kao dopunski kriterij, koji još preciznije odvaja gospodarske od negospodarskih javni službi, te gospodarske subjekte od negospodarskih, je načelo dragovoljnosti u pristupanju u članstvo fondova, primjena načela dokapitalizacije, te načelo razmjernosti naknade i doprinosa.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Slučaj C-159/91 Poucet and Pistre (1993) ECR I-637; slučaj C-70/96 Sodemare (1997) ECR I-3395; slučaj C-264/01 AOK (2004) ECR I-2493; slučaj C-115/97 Brentjens (1999) ECR I-6025; slučaj C-218/00 Císal (2002) ECR I-691.

<sup>40</sup> Đulabić navodi kako u slučaju Poucet i Pistre prema stajalištu Europskog suda pravde, koncept gospodarskog subjekta u načelu ne uključuje obvezne primarne sustave socijalne sigurnosti, u koje ulaze organizacije koje su uključene u upravljanje javnim sustavima socijalne sigurnosti, koje ispunjavaju isključivo socijalnu funkciju. Takva aktivnost je utemeljena na načelu nacionalne solidarnosti, i u potpunosti je neprofitna. Solidarnost se očituje upravo u tome što se radi o sustavu obveznih doprinosa osiguranika koji su proporcionalni veličini njihovih primanja, dok je visina naknade utvrđena zakonom i jednaka za sve osiguranike. Naknada je takve prirode da ne determinira iznos doprinosa koji se isplaćuje osiguraniku, a osiguranici koji više ne uplaćuju u sustav osiguranja, zadržavaju besplatno pravo na osiguranje u roku od godine dana. Takva se aktivnost ne smatra gospodarskom aktivnošću, a organizacije kojima se povjerenje obavljanje takvih djelatnosti, nisu gospodarski subjekti. Usp. Đulabić, V., 2007., str. 152.

<sup>41</sup> Usp. isto. Đulabić navodi kako je kod dopunskih mirovinskih fondova, pod određenim okolnostima moguće govoriti o gospodarskoj aktivnosti i gospodarskim subjektima. Pritom se posebno osvrće na presudu u slučaju *Albany*, prema kojoj se dopunski mirovinski fond ima smatrati gospodarskim subjektom, neovisno o ostvarenju socijalnih ciljeva, realizaciji načela solidarnosti i neprofitnom karakteru djelatnosti. Naime Sud je u tom slučaju zauzeo shvaćanje da mogućnost odlučivanja o članstvu, primjena načela dokapitalizacije te činjenica da naknada koju korisnici uživaju u potpunosti ovisi o visini njihova doprinosa, podvodi djelatnost dopunskog mirovinskog fonda pod pravila koja se primjenjuju na gospodarske subjekte i djelatnosti. U konkretnom slučaju, to je značilo da se dopunski mirovinski fond nalazio u odnosu konkurencije s osiguravajućim društvom. Đulabić navodi i druge presude u kojima se može slijediti logika Suda u razlikovanju gospodarskih i negospodarskih javnih službi. Tako prema presudi u slučaju *Císal*, ne smatra se gospodarskim subjektom tijelo kojem je zakonom povjerenje upravljanje sustavom obveznog osiguranja od ozljeda na radu i bolesti povezanih s radom, u kojem je iznos naknade i doprinosa predmet državnog nadzora, u kojem postoji obvezatno članstvo osiguranika, te u kojem zbog primjene načela solidarnosti, naknade koje se isplaćuju osiguranim osobama nisu striktno proporcionalne doprinosima koje oni plaćaju. Takvo tijelo, prema mišljenju Suda, ima isključivo socijalnu funkciju, a

Dakle, sve one djelatnosti koje se obavljaju prema kriteriju društvene solidarnosti, koji isključuje razmjernost davanja kod financiranja, te primanja kod obavljanja djelatnosti, kod kojih postoji isključivo socijalna funkcija, kojoj je cilj zaštita socijalnog položaja građana, i koja uključuje neprofitabilnost u obavljanju<sup>42</sup>, nisu službe od općeg gospodarskog interesa. Ukoliko pak postoji razmjernost između davanja i primanja, a socijalna funkcija obavljanja djelatnosti je u drugom planu, navedene će se djelatnosti smatrati službama od općeg gospodarskog interesa.

## 6. ZAKLJUČAK

Predmet ovog rada bila je analiza novog ustrojstva javnih službi u europskom pravnom poretku. U uvodu su dane osnovne naznake vezane uz pojam javnih službi kao i njihova uloga u suvremenom društvu. Kao rezultat procesa europskih integracija, a posebice usvajanja temeljnih pravnih dokumenata na kojima počiva Europska unija, postojeći se sustav javnih službi mijenja.

Dugo se i u teoriji i u praksi smatralo da su javne službe u isključivoj nadležnosti država članica. Postupno se takvo stajalište počelo napuštati, s uspostavom zajedničkog europskog tržišta, a temeljem odredbi Sporazuma o osnivanju Europske unije. Time se i pred javne službe postavio zahtjev da svoje djelovanje usklade sa novim pravnim okvirom.

Kao rezultat tih promjena, dolazi do uspostave novog koncepta „službi od općeg gospodarskog interesa“, u koji se ubrajaju one djelatnosti koje su djelovale u režimu javnih službi, ali su imale komercijalni karakter. One se odvajaju od javnih službi koje nisu imale komercijalni karakter. Dok nekomercijalne javne službe i dalje ostaju pod isključivom nadležnošću država članica, jer se financiraju iz javnih sredstava i imaju neprofitni karakter, djelovanje službi od općeg gospodarskog interesa se liberalizira, te se uspostavlja tržišno natjecanje. Države članice se iz pružatelja usluga pretvaraju u regulatora na liberaliziranom tržištu, koji mora osigurati ravnopravni položaj pružatelja usluga, te urednu opskrbu proizvodima i uslugama, bez kojih bi došlo do značajnih poremećaja u gospodarstvu i svakodnevnom životu građana.

U radu se prikazala postupna evolucija i razvoj pojma „službe od općeg gospodarskog interesa“, od temeljnih pravnih akata, preko dokumenata i odluka Europske komisije, do prakse Europskog suda pravde, koja je pokazala smjer u kojem će judikatura tumačiti razliku između gospodarskih i negospodarskih javnih službi.

Na kraju, može se zaključiti kako se danas pod pojmom „*službe od općeg gospodarskog interesa*“ ne misli samo na one djelatnosti koje su se prije načelno smatrale gospodarskim javnim službama, nego i sve druge kod kojih ne postoji

---

njegova aktivnost nije gospodarska aktivnost. Usp. Đulabić, V., nav. djelo, str. 153. O ovim načelima vidi više u Klarić, M., nav. djelo, str. 226. i dalje.

<sup>42</sup> U smislu irelevantnosti da li će se ostvariti dobit ili ne.

načelo solidarnosti, kod kojih se primjenjuje načelo razmjernosti između financiranja djelatnosti i pružanja usluge, kod kojih nema isključive socijalne funkcije u obavljanju djelatnosti, te koje posluju na način da vode računa o ostvarivanju dobiti. Time je napušten formalni pristup u razgraničenju gospodarskih od negospodarskih javnih službi, a usvojen realan pristup, koji polazi od sadržaja, a ne od oblika javne službe i njezina naziva.

## THE ORGANIZATION OF PUBLIC SERVICES IN EU LEGAL SYSTEM

The theme of this paper is a new organization of public services in European legal systems, which occur in accordance with the provisions of the Treaty establishing the European Union. The paper analyzes the gradual transformation of the existing model of public services, and establishment of a new concept of public service, which is manifested in the creation of so-called „services of general economic interest“. The paper will devote attention to the European Commission concerning the new concept of services of general economic interest, which is presented through many published documents. Attention will be devoted to the position of the European Court of Justice, which is the case law set the parameters for distinguishing economic from non-economic public services.

**Keywords:** *public administration, European law, public services, services of general economic interest*