

SPOPRIJEM
Z RAZMERAMI IN RAZMERJI
V SLOVENIJI

Razprave

**OD MONOPOLA
DO KONKURENCE**

Frane Adam • Matija Centrih • Igor Dovnik • Petra Flašker • Peter Jambrek • Dean Komel • Alojz Kovšca

Barbara Toplak Perović • Ludvik Toplak • Matjaž Trontelj • Zoran Vaupot • Tomaž Zalaznik

in

Zahteva

za

**kvaliteten, nediskriminatoren in konkurenčen razvoj
javne službe
v Republiki Sloveniji**

SPOPRIJEM
Z RAZMERAMI IN RAZMERJI
V SLOVENIJI

Razprave

**OD MONOPOLA
DO KONKURENCE**

Frane Adam • Matija Centrih • Igor Dovnik • Petra Flašker • Peter Jambrek • Dean Komel • Alojz Kovšca

Barbara Toplak Perović • Ludvik Toplak • Matjaž Trontelj • Zoran Vaupot • Tomaž Zalaznik

in

Zahteva

za

**kvaliteten, nediskriminatoren in konkurenčen razvoj
javne službe
v Republiki Sloveniji**

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35.07(497.4)

OD monopola do konkurence : razprave / Frane Adam ... [et al.] ;
[urednika Dean Komel, Tomaž Zalaznik], in Zahteva za kvaliteten, nedis-
kriminatorenen in konkurenčen razvoj javne službe v Republiki Sloveniji.
- Ljubljana : Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko, 2019. - (Zbirka
Spoprijem z razmerami in razmerji v Sloveniji)

ISBN 978-961-7014-16-7

1. Adam, Frane 2. Komel, Dean, 1960-

COBISS.SI-ID 299978240

OD MONOPOLA DO KONKURENCE

<i>Zakaj ta zbornik</i>	7
Tomaž Zalaznik, Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko	
<i>Pozdravni nagovor predsednika Državnega sveta Alojza Kovšce na posvetu z naslovom Od monopola do konkurence</i>	9
Alojz Kovšca	
<i>Odprava samostojnosti pri opravljanju javne službe</i>	11
prof. dr. Dean Komel, Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko	
<i>Za večjo raznovrstnost virov financiranja v raziskovalni dejavnosti</i>	15
prof. dr. Frane Adam, IRSA, Inštitut za razvojne in strateške analize	
<i>Od monopola do konkurence</i>	17
dr. Barbara Toplak Perović, Skupnost samostojnih visokošolskih zavodov	
<i>Tega srečanja pravzaprav ne bi smelo biti</i>	25
doc. dr. Zoran Vaupot, MBA, Katoliški inštitut, dekan Fakultete za poslovne vede	
<i>Od monopola do konkurence, izkušnje AMEU</i>	29
prof. dr. Ludvik Toplak, Alma Mater Europaea	
<i>Ustavno nedopustne omejitve svobodne gospodarske pobude zasebnih visokošolskih zavodov na podlagi Zakona o visokem šolstvu</i>	37
prof. dr. Peter Jambrek, Nova univerza	
<i>Od monopola do konkurence – zdravstvo</i>	93
Igor Dovnik, dr. med., spec. pediatrije, P.B., d. o. o., predsednik Strokovnega združenja zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije (SZZZZ)	

<i>Konkurenca pri izvajanju lekarniške dejavnosti</i>	101
Matija Centrih, mag. farm., predsednik Strokovnega združenja lekarnarjev Slovenije, predsednik Sekcije zasebnikov pri Lekarniški zbornici Slovenije, zasebni zdravstveni delavec, koncesionar Lekarne Dobrova za območje občine Dobrova-Polhov Gradec	
<i>Problem nedovoljenih državnih pomoči v slovenskem zdravstvu</i>	105
Petra Flašker	
<i>Od monopola do konkurence v zdravstvu</i>	107
Matjaž Trontelj, Vzajemna, d.v.z., zdravstvena zavarovalnica	
<i>Zahteva za kvaliteten, nediskriminatoren in konkurenčen razvoj javne službe v Republiki Sloveniji</i>	115

Tomaž Zalaznik

Zakaj ta zbornik

Njegov namen je, da se z objavo prispevkov razpravljavcev s posveta *Od monopola do konkurence*, ki je bil 15. aprila 2019 v Državnem svetu, in z objavo dokumenta *Zahteva za kvaliteten in konkurenčen razvoj javne službe v Republiki Sloveniji* pokaže in opozori na načrtno in sistemsko neurejeno problematiko izvedbe javne službe v naši državi.

Zasebnim izvajalcem javne službe ne gre za monolog, ampak za to, da se v odprti javni razpravi sooči zasebna pobuda predstavnikov visokošolske, raziskovalne, zdravstvene, lekarniške in zavarovalniške dejavnosti s politiko, ki predstavlja zakonodajno in izvršno oblast, ter mediji in civilno družbo.

Ideja za posvet in izdajo zbornika se je rodila po večletnih pogovorih s številnimi kolegi, predstavniki zasebnih organizacij, ki se s to problematiko vsakodnevno srečujemo. V teh pogovorih se je med drugim tudi izkazalo, da potekajo v vseh dejavnostih, ki so bile udeležene na posvetu, številni pravni spori na različnih sodiščih in presoje zakonov na Ustavnem sodišču ter pritožbe pri Evropski komisiji.

Vse to kaže in opozarja na pravno deviantnost ureditve te problematike, ki bi morala biti že zdavnaj, po 28 letih od sprejema Ustave RS in po 15 letih od sprejema Slovenije v Evropsko unijo, z zakoni in s podzakonskimi akti demokratično urejena glede na vrednote, ki so zapisane v Ustavi RS in v Pogodbi z EU.

Izkazuje se, da je postala javna služba talec političnoideoloških interesov in interesov omrežij, ki izhajajo iz javnih inštitucij, katerih ustanovitelj je država. To se kaže s prikritimi načini izkrivljanja in onemogočanja konkurence za ustvarjanje »javnega državnega monopola«.

Tem interesom služijo main stream mediji s popačeno interpretacijo javne službe. Posledica tega je slabša kvaliteta izvedbe javne službe in cena, ki jo za to storitev preplačujemo državljanke in državljani Slovenije.

Namen posveta je bil, kot je tudi namen tega zbornika, da se poleg opozorila na načrtno sistemsko neurejenost javne službe nujno sprejmejo tudi potrebne politične odločitve, s katerimi bi dosegli cilj, da bo v Sloveniji prevladalo spoštovanje pravne države in človekovih pravic ter temeljnih svoboščin nad političnoideološkimi in monopolnimi interesi, za kvalitetni razvoj storitve javne službe v dobro vseh davkoplačevalcev.

Udeleženci posveta smo sprejeli dokument *Zahteva za kvaliteten in konkurenčen razvoj javne službe v Republiki Sloveniji*, s katerim »zahtevamo« od Vlade RS in Državnega zbora, da neodložno sprožita procese, da se to pravno deviantno stanje, ki je v nasprotju z Ustavo RS in Pogodbo z EU, uredi v dobro državljanek in državljanov Republike Slovenije.

Objavljene razprave to zahtevo utemeljujejo.

Alojz Kovšča

**Pozdravni nagovor predsednika Državnega sveta
Alojza Kovšče na posvetu z naslovom
*Od monopola do konkurence***

15. april 2019, ob 10. uri

Spoštovani pobudniki današnjega dogodka,
direktor Inštituta Nove revije gospod Tomaž Zalaznik,
spoštovani ugledni razpravljavci,
poslanci in državni svetniki,
predstavniki iz raziskovalne sfere, fundacij in civilne družbe,
predstavniki medijev in vsa zainteresirana javnost,

dovolite mi, da vas prav lepo pozdravim v prostorih Državnega sveta, drugega doma našega parlamentarnega ustroja, ki je v pomembnem delu zastopnik interesov civilne družbe.

Državni svet ni organ, ki odloča, je pa organ, ki pobude civilne družbe – tudi s posveti, kot je današnji – prenaša v prostore, kjer se sprejemajo najpomembnejše zakonodajne odločitve. Pri tem dobre zakonodajne odločitve podpira in slabe odločitve zavira. Poskušamo delovati glede na javno mnenje in civilni družbi pomagati, da je njen glas slišan in upoštevan, pogosto pa nam uspe, da je nadgrajen tudi s spremembami zakonodaje, kot rezultat zaključkov, oblikovanih na posvetih, kot je današnji. Naš cilj

je – poleg dobre zakonodaje – okrepiti glas civilne družbe v zakonodajnem procesu in na ta način pozitivno vplivati na demokratične procese v celotni družbi.

Eden od problemov, ki v sodobni slovenski stvarnosti stopnjuje svoje negativne učinke, je tudi sedanji zakonsko opredeljeni način delovanja in financiranja izvedbe storitev javne službe. Civilna družba vse bolj kritično opozarja na nedemokratično in diskriminatorno omejevanje zasebne pobude na področju zdravstva in raziskovalne ter visokošolskih dejavnosti. Posebej se izpostavlja problematika podeljevanje koncesij oz. izvajanja financiranja in nadzora nad delovanjem posameznikov in institucij v javnem sektorju, kar bi bilo mogoče razumeti tudi kot svojevrstno prisvojitve in monopolizacijo državnega aparata, in kar vse – po mnenju civilne družbe – posega v sfero enakopravnih in svobodnih možnosti izražanja družbeno-civilnih interesov.

Spoštovani,

prepričan sem, da bo današnji posvet eden tistih, ki bo strnil civilno družbo v smeri jasne artikulacije interesov. V Državnem svetu pričakujemo dobro argumentirane pobude in predloge, na podlagi katerih bo mogoče predlagati ustrezno spremembo zakonodaje s pripadajočimi ji podzakonskimi akti. Slovenija potrebuje bistveno več konkurenčnosti znotraj sebe, saj lahko zgolj to vodi h kakovostnejši ponudbi storitev tudi na področju javne službe in k dvigu odličnosti, s tem pa tudi k večji transparentnosti in racionalnosti pri porabi javnih sredstev. To velja tako za zdravniške, lekarniške, raziskovalne in visokošolske organizacije, ki delujejo pri izvedbi *javne službe*. Verjamem, da bo današnji posvet pomembna prelomnica pri obravnavi te tematike, ki ima sistemsko naravo in zahteva sistemske rešitve.

Vsem skupaj želim uspešno strokovno razpravo.

prof. dr. Dean Komel

Odprava samostojnosti pri opravljanju javne službe

Najprej moram izraziti zadovoljstvo, da se na tem posvetu srečujemo predstavniki zasebnih, raziskovalnih, visokošolskih, zdravstvenih, lekarniških in zavarovalniških dejavnosti. Lahko rečemo, da se je v zvezi z »opravljanjem javne službe« naposled oglasila tudi javnost, ki jo ta problematika neposredno zadeva. Manjkajo sicer predstavniki še drugih družbenih in tehnoloških dejavnosti, ki pa bodo vsekakor imeli priložnost, da se pridružijo v diskusiji. Ob zahvali predsedniku Državnega sveta Republike Slovenije, g. Alojzu Kovšci, da je izrecno podprl obravnavo dotične problematike, moram izraziti tudi manj hvalevredno okoliščino, da med prisotnimi pogrešam predstavnike pristojnih državnih institucij, ki urejajo področje podeljevanja koncesij za opravljanje javne službe, ter seveda predstavnike vlade in državnega zbora. Ta nenavzočnost je lahko pomenljiva: bodisi da gre za *neprisotnost*, ker se šteje, da je zadeva skupaj s tistimi, ki si zanjo prizadevamo, premalo pomembna, bodisi gre za *odsotnost*, kolikor se hoče izogniti soočenju stališč.

Pred tu prisotnimi pa velja kot prvo poudariti: diskusija glede podeljevanja državnih koncesij za opravljanje javne službe seže do samega *pogoja možnosti* nadaljnega oblikovanja slovenske družbe, kolikor naj to možnost dejansko zasnujemo po demokratičnih načelih svobode in pravičnosti. Prav od pristopa k podeljevanju koncesij za opravljanje javne službe je namreč odvisno, ali se bomo razvijali kot *kompetitivna družba*, tj. družba, ki zagotavlja posameznikom in skupinam dostojne življenjske možnosti in ne postavlja omejitev in blokad pri ustvarjanju le-teh, kolikor seveda niso naperjene proti človeškosti in življu nasploh.

Kompetitivno družbo lahko še dodatno opredelimo s sicer znanimi označevanji *odprte družbe* ali *družbe znanja*, kar nakaže tudi poglavitni smeri, v katerih in iz katerih naj tako kompetitivnost razumemo: *demokratični družbeni napredek in znanstveni razvoj*, pri čemer se ne izključuje *vedenja o človeku in vrednosti življenja*. Brez vedenja o človeku in vrednosti življenja ostaneta družbeni napredek in znanstveni razvoj *brez prihodnosti*. Investicija v humano prihodnost je danes tudi ključni vidik kapitalskih predvidevanj, ki jim pritiče element »trajnosti«.

Tu sicer ni mesto, da bi podajali vrednostne ocene in kritične sodbe glede dogajanja kapitala-tehnike-politike na globalni in lokalni ravni. V zvezi s slednjo, lokalno-slovensko ravno, pa ne glede na to, kam »je prišel«, »kam gre« in »kam bo šel« ta svet, nedvomno velja, da bi se morala Slovenija ne šele danes, marveč že pred četrto stoletja, soočiti s tem, da je znanje temeljnega pomena za družbeni napredek, kakor je ta hkrati bistveno pomemben za to, da se omogoči pogoje za ustvarjanje znanja. Ne eno ne drugo ni bila slovenska odločitev. Niti eno predvolilno soočenje ni bilo organizirano na to temo; relevantna parlamentarna razprava je umanjala, namesto nje pa so se druga za drugo sprejemale strategije, zakoni in uredbe, ki niso imele nobenega praktičnega učinka; proračun za raziskovalne dejavnosti je nizek, prispevek le-teh k višji dodani vrednosti je pičel, visokošolskemu sistemu se očita nerentabilnost, veliko visokoizobraženih kadrov ostaja brez zaposlitve ali beži v tujino.

Vse to poznamo, pa kaj? Lahko bi bilo še veliko slabše. Res je, a pozitivno bi bilo razmišljati, *kako izboljšati, kako priti na bolje in kako ustvarjati najboljše* – v nasprotnem primeru nam *beži prihodnost*.

Podeljevanje koncesij za opravljanje javne službe ima ključno vlogo pri vzpostavljanju znanstvenega razvoja in družbenega napredka, kolikor jamči kompetitivno nastopanje in zastopanje vseh državljanov pri ustvarjanju javnega dobrega. To jamstvo neposredno prispeva država, ki je poklicana, da podeljuje koncesije v skladu z načeli enakopravnosti, nediskriminacije, javnosti in storilnosti. Tozadevno niso vrednostno relevantne zgolj koristi proizvajalcev in potrošnikov, marveč tudi pravice in svoboščine državljanov ter dostojanstvo človeka in življenja sploh.

Država pa je hkrati tudi sama neposredna ustanoviteljica javnih zavodov, ki naj bi bili izrecno vzpostavljeni za opravljanje javne službe. Pri tem

država oziroma tisti, ki odloča v njenem imenu, ne more zavzeti monopolnega položaja, da si priredi celoten javni prostor in s tem oblastno zanika ter politično odreče možnost svobodnega delovanja pri ustvarjanju javnih dobrin ter enakopravnega sodelovanja v javnih zadevah (*res publica*). Kot nasledek, še pogostejše pa kot povod, se javlja uzurpacija državnega aparata ali same državnosti s strani struktur na oblasti, ki delujejo samo še v interesu polaščanja javnega dobrega in hkratnega »razlaščanja« kritične javnosti. To je pravzaprav želja sleherne oblasti, zato se demokratičnost neke države, pa tudi družbe, kaže v tem, da omeji njeno moč in vpliv povsod tam, kjer prestopa meje svobode in pravičnosti.

Primer takega razlaščanja je lahko govor o »divji privatizaciji«, ko gre za dovoljevanje opravljanja javne službe zasebnim institucijam. Pri tem se običajno zanemari profitni ali neprofitni status zasebnih zavodov, pri njegovem opredeljevanju pa se še dodatno pomešata kriterij dejavnosti ter kriterij storitev. A tudi določbe glede delovanja državnih javnih zavodov ne morejo biti podane v smeri, da naj namesto profita prinašajo izgubo – čeprav se zdi, kakor da je prav to pogosto primer –, ki jo bo potem že poravnala država oz. njeni davkoplačevalci.

Kot predstavnik neprofitnega raziskovalnega zavoda za interdisciplinarno humanistiko, ki deluje na podlagi podeljene koncesije za opravljanje javne službe na področju raziskovanja, sem že vrsto let soočen z okoliščino, da imajo zavodi – koncesionarji pri opravljanju storitev javne službe – izhodiščno slabši položaj od javnih raziskovalnih zavodov, ki jih je ustanovila država, saj ne prejemajo ustanovitelskih sredstev, ne morejo sodelovati pri nekaterih razpisih itn. Pri obeh pa gre za neprofitno raziskovalno dejavnost in javno dobro. Še o marsičem bi tu veljalo razpravljati – ko ne bi zadnje čase v osrednjih medijih večkrat slišal in bral, da naj bi politična oblast in pristojni državni organi razmišljali, da se podeljevanje koncesije za opravljanje javne službe, ne le raziskovalne, pač pa nasploh, omeji ali najbolje kar ukine. Bili so časi, ko smo jih v Sloveniji rabili, vendar so ti časi zdaj za Slovenijo mimo. Gotovo.

Tak samovoljen poseg v svobodo posameznika in skupin, da *samostojno* organizirajo svoje dejavnosti pri opravljanju javne službe, je v več pogledih nedopusten. V imenu neke višje pravičnosti, ki je na teh prostorih že desetletja prevladovala, ob predpostavki, da sta za opravljanje javne službe pri-

stojni le država in partija, se docela poniža postavko svobode, tudi tiste, ki je povezana z osnovnimi človekovimi pravicami do dostojnega življenja ter z demokratičnimi svoboščinami in dolžnostmi. Ukinja se tudi svoboda, ki jo poznamo pod imenom *avtonomije* vedenja in raziskovanja, poučevanja in ustvarjanja. Predpostavka zanjo je *samostojen individuum* ali *samostojna skupnost*, ki se prosto povezuje z drugimi glede pristojnosti pri zagotavljanju javnega dobrega.

Kdaj pravzaprav beležimo tisti čas, ko smo v Sloveniji potrebovali nebodijih treba koncesionarje za opravljanje javne službe? Odgovor je tako rekoč na dlani: to je bil čas, ko se je Slovenija priključevala Evropski uniji in je morala ustrezno prilagoditi svojo zakonodajo. Področje podeljevanja koncesij za opravljanje javne službe se je pač uredilo le »priložnostno«, se pravi za namene priključitve EU, kar pomeni za silo in na videz, da bi lahko, ko bodo nastopile ugodne okoliščine, vse skupaj lepo »stornirali«. In zdaj v kritičnem trenutku Evropske unije, ko ni več gotovo niti to, ali bo še nadalje obstajala, Sloveniji pa domnevno kaže vedno bolje, je prilika tu. Ob čemer se seveda – nehote ali hote – ne pomisli, kake posledice bo to imelo za napredek družbe in razvoj znanja v Sloveniji, predvsem pa kako bomo oboje omogočili. Namesto *kompetitivne* družbe, se nam pač obeta *repetitivna*.

Pripis: v osnutku *Zakona o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti*, ki je bil 18. 4. 2019 predložen v javno razpravo (do 18. 5. 2019), so izbrisana vsa določila iz predhodnih različic, ki zadevajo podeljevanje koncesij za opravljanje javne službe na področju raziskovalnih dejavnosti, namesto tega pa se navajajo izjeme.

prof. dr. Frane Adam

Za večjo raznovrstnost virov financiranja v raziskovalni dejavnosti

Moj referat se nanaša na problematiko financiranja raziskovalne dejavnosti oz. na možne alternativne vire v tem okviru. Znano je, da imamo tu Javno agencijo za raziskovalno dejavnost (ARRS), pa tudi druge mednarodne, zlasti EU-scheme in razpise.

Problem je v tem, da ARRS v mnogih ozirih deluje podoptimalno, to kaže mnogo analiz v zadnjem času, nekatere so bile predstavljene pred enim mesecem na seji ene od komisij DS. Eno sem naredil tudi jaz. Objavljena je tudi na spletnem portalu *Kvarkadabra* (portal za popularizacijo znanosti, v glavnem naravoslovja). V njej sem predlagal nekaj ukrepov, ki bi povečali transparentnost, nediskriminatornost ter meritornost odločanja. Potrebne bi bile spremembe v bibliometriji, nadalje ustanovitev Komisije za etiko in integriteto v raziskovanju, dana bi morala biti možnost pritožbe na pristranske recenzije. (Spomnimo se na primer dr. Marka Noča.) V tem okviru sem predlagal tudi razmislek o tem, kako bi vzpostavili fundacijo, ki bi – v sicer manjšem obsegu – dopolnjevala financiranje Javne agencije oz. bi podpirala tiste segmente raziskovalnega dela, ki ga ta Agencija ne financira (tudi druge EU-scheme).

Pokazalo se je, da ne bi bilo treba ustanavljati novih institucij, temveč bi bilo smiselno revitalizirati že dalj časa obstoječo Slovensko znanstveno fundacijo (SZF; deluje od 1994). Ta fundacija, ki je oseba zasebnega prava, je bila v začetku zamišljena (in je tako tudi delovala) kot fundacija, ki z raziskovalnimi štipendijami za mlade raziskovalce in drugimi oblikami nudi podporo raziskovalcem različnih disciplin. Nekaj časa si je prizadevala v tej smeri, nato pa je zaradi nerazumevanja pristojnega ministrstva in po-

zneje tudi ARRS (oz. politike sploh) svoje delovanje omejila na promocijo in popularizacijo znanosti in le v manjši meri na podporo zlasti mlajšim raziskovalcem.

SZF bi kazalo okrepiti v organizacijskem in finančnem smislu, in sicer z naslonitvijo na neodvisne vire financiranja, zlasti donacije, ter na sodelovanje s tujimi fundacijami, tako poslovnimi kot individualnimi filantropskimi. Pri nas sicer take fundacije obstajajo, vendar niso usmerjene v raziskovalno sfero. So pa tudi finančno šibke, kot je celotni nevladni sektor.

SZF bi pokrivala nekaj segmentov raziskovanja in znanstvene dejavnosti, zlasti v smislu podpore pri prijavljanju večjih projektov, ki jih financira EU, ter pri dokončanju projektov, ko je potrebno preverjati izsledke in izvajati dodatne sondeže in metaanalizo. Zlasti pa bi bila potrebna asistenca SZF-ja pri različnih aplikacijah v smeri socialnih, institucionalnih in podjetniških inovacij. Kar nam manjka in kar bi veljalo podpreti, sta interdisciplinarni dialog in sodelovanje. Posebej sta tu pomembna input v razne strateške dokumente in uvajanje novih metod komunikacije med raziskovalci, javnostjo in potencialnimi uporabniki v politiki in gospodarstvu ter nevladnem sektorju.

Pozorni moramo biti ne samo na scientifikacijo družbe, temveč tudi na socializacijo znanosti, se pravi na njeno uokvirjanje v družbenem okolju. Teh vidikov in segmentov raziskovalnega dela, ki so pogosto zanemarjeni, izrecno ARRS ne financira. V okviru Obzorij (HORIZON, ki je glavna akademska shema za financiranje projektov v EU) se te teme občasno pojavijo, vendar tudi na evropski ravni ni pravih instrumentov za sintezo raziskovalnih rezultatov.

Če bi SZF razširila svoje delovanje in se profilirala v smeri, ki sem jo nakazal – in interes za to obstaja (tu me je v diskusiji dopolnil dolgoletni direktor fundacije dr. Edvard Kobal) –, bi to bilo pozitivno tako za znanstvene discipline kot tudi z vidika samoorganizacije zainteresiranih raziskovalcev. Pluralistična in odprta, meritokratska družba ne more biti utemeljena na monopolu državnih in paradržavnih institucij, potrebuje poleg javnega tudi razvit nevladni in zasebni sektor v okviru vseh družbenih podsistemov.

dr. Barbara Toplak Perović

Od monopola do konkurence

Spoštovani gospod predsednik Državnega sveta, spoštovani državni svetniki, spoštovani predstavniki zdravstvene, lekarniške, raziskovalne dejavnosti in dejavnosti visokega šolstva v Republiki Sloveniji, predstavniki medijev in drugi.

V imenu Skupnosti samostojnih VZ vas lepo pozdravljam in se zahvaljujem organizatorjem za odlično in zelo pomembno temo *Od monopola do konkurence*, ki odpira številna vprašanja kakovosti našega življenja v prihodnosti. Vprašati se moramo, ali želimo ideološki boj med javnim in zasebnim in zatiranje konkurence ali želimo visokokakovostne storitve.

Torej za začetek in predstavo nekaj števil: V Sloveniji je več kot 15,5 odstotkov študentov vpisanih na samostojne visokošolske zavode, nekateri redki izmed njih imajo koncesijo, velika večina je nima in tam študenti sami plačajo študij. Čeprav je 15,5 % študentov vpisanih na samostojne visokošolske zavode, se za samostojne visokošolske zavode s koncesijo namenja 3 % javnega denarja. Ostali študenti, kot rečeno, sami plačajo svoj študij, kljub temu da skozi plačevanje davkov financirajo tudi javni visokošolski sistem, ki pa jim regijsko ali vsebinsko ne ustreza. Dosegamo odlične rezultate, hitro se odzivamo na potrebe na trgu dela, nudimo visoko zaposljive poklice, izobraževanje uspemo prilagajati po meri študenta, omogočamo, da lahko študenti pridobivajo mnoge delovne izkušnje že v času študija, vse to pa so tudi razlogi, da se toliko mladih odloči za samoplačniški študij. Samostojni visokošolski zavodi delujejo večinoma izven velikih univerzitetnih središč in omogočajo pridobitev znanja in izobrazbo tudi tistim, ki si študija v mestih in na univerzah ne morejo privoščiti; in tako samostojni visokošolski zavodi dopolnjujemo javni visokošolski sistem. Skupaj javni in samostojni drug drugemu tudi nastavljamo ogledalo, kaj vse je še možno

ponuditi mladim za več znanja in boljšo prilagojenost na prihodnost. Temu se reče usmerjenost na uporabnika in konkurenca v izobraževanju.

Konkurenca je zelo pomembna v vseh sferah našega življenja: v razvitem svetu je jasno, da konkurenca prinaša večjo inovativnost, večjo ponudbo, nižje cene storitev, večjo prilagoditev potrebam uporabnikov in s tem višje kakovostne storitve¹ v želji, da se bo uporabnik odločil za njih. Konkurenti v zdravstvu ali šolstvu se morajo truditi za uporabnika storitev, torej pacienta ali študenta, in ves čas stremeti k najkakovostnejšemu, inovativnemu in racionalnemu delovanju. Le odprta konkurenca nas sili v to, da smo vsak dan boljši in da bomo uporabniku ponudili več in bolje, kot mu lahko ponudijo drugi.

Če konkurenco zatremo, dobimo monopole, v konkretnih primerih javne monopoliste. Monopoli v zdravstvu in šolstvu pomenijo, da izbire za ljudi ni, monopolist pa se sploh ne rabi truditi za kakovost, ker če bo zatrl konkurenco, bo lahko edini, s tem pa tudi najlepši in najboljši. Zgodovina je pokazala, da monopoli za uporabnike niso dobri, zaradi pomanjkanja konkurence se kakovost storitev pri monopolih za uporabnike slabša.

V visokem šolstvu bi se moralo čim več deležnikov truditi, da bi študentom dali najbolj aktualna znanja, omogočili zaposljive poklice in da bi študente pripravili na hitro spreminjajoči se svet. Če želimo visoko šolstvo narediti po meri študentov, moramo poskrbeti za to, da bodo različni ponudniki izobraževanj stremeli k inovativnosti, racionalnosti in visoko zaposljivim poklicem. Od znanja, ki ga bomo dali mladim danes, bo jutri odvisna naša prihodnost. Zato je čas, da se nehamo spraševati o javnem ali zasebnem šolstvu, vsepovsod namreč študira naša mladina; vprašajmo se raje, kako naj tem mladim omogočimo čim več, vsem za lepši jutri. Zato je čas za spoznanje, da ni pomemben ustanovitelj, najsi bo to država ali kdorkoli drug, pomembno nam mora biti, kdo uporabniku storitev, študentu torej, da več in tisto, kar rabi za svoj razvoj. Čas pa je tudi, da ugotovimo, da pluralizem v izobraževanju koristi, saj moramo biti ponudniki izobraževanja v konkurenci oz. tekmi, kaj vse lahko ponudimo študentom, študenti pa morajo imeti možnosti izbire.

1 Politike Evropske unije: Konkurenca. Luxemburg: Urad za publikacije, 2014. Str. 3. Dostopno na: http://publications.europa.eu/resource/cellar/9f857b2e-e25a-4fc3-9550-81a9de3b0429.0023.02/DOC_1

Zavod je po definiciji pravna oseba, ustanovljena za opravljanje nepridobitne dejavnosti, ustanovitelj pa je lahko javna ali zasebna pravna oseba ali fizična oseba. V poslanstvu, namenu, dejavnosti, metodah dela in predpisanih standardih ni razlike. Razlika pa je v financiranju, saj so javni financirani, zasebni pa v veliki večini niso.

Vse ideološko zasnovano razlikovanje javnega in zasebnega se je začelo v zadnjih nekaj letih v strankarskopolitičnih razpravah in v medijih, posledično pa v izvedbenih predpisih in javnih razpisih, predvsem v interesu lobijev, ki so sicer »prisesani« na javno financiranje in želijo eliminirati konkurenco, da se ne bi rabili preveč truditi. Pogosto se delitev javno/zasebno uporablja tudi zaradi nabiranja političnih točk.

V Sloveniji se je zadnja leta ideološko-politično razlikovanje med »zasebnimi« in »javnimi« preneslo tudi v zakonodajno proceduro, kjer se ključni zakoni s področja visokega šolstva in znanosti sprejemajo v zaprtih interesnih krogih. Čeprav imamo samostojni visokošolski zavodi odlične rezultate in več kot 15 % študentov in bi teoretično in praktično morali sooblikovati sistem, pa tudi konkurenco, žal k pripravi sprememb zakonodaje praviloma nismo vabljeni.

Spremembe zakonodaje niso premišljene, ne prinašajo koristi in so večinoma usmerjene v zakonsko oteževanje pogojev za delovanje samostojnih VZ, stroški postavljanja nesmiselnih pogojev za delovanje pa se prenašajo na študente samoplačnike. Ko javni subjekti spišejo zakonske spremembe, ugotovimo, da imajo vse zakonodajne spremembe, ki se dotikajo našega delovanja, en sam namen, to je otežiti pogoje našega delovanja oz. postaviti nemogoče pogoje za delovanje, če nisi javno financiran. S kakovostjo delovanja spremembe zakonodaje nimajo nobene zveze. Gre za trik, draženje delovanja, postavljanje nesmiselnih pogojev za delovanje, vse to pa terja dvig šolnin do te mere, da jih študenti ne bi mogli plačevati in posledično bi se prepisali na javni brezplačni študij ali odšli v tujino.

Razdvajanje javnega in zasebnega se potencira tudi pri javnih razpisih, ki so zelo pogosto, skoraj po definiciji, že razpisani tako, da se lahko prijavi samo javni. Zmagovalec-monopolist je že vnaprej znan, le zakaj bi se sploh še trudil?

Namesto objektivno merljivih kriterijev kakovosti se pri financiranju visoki kriteriji zamenjujejo z enim samim subjektivnim kriterijem,

da gre za javni subjekt. Konkreten primer tega je sofinanciranje doktorskega študija. Do spremembe 72.a člena Zakona o visokem šolstvu² se je za sofinanciranje doktorskega študija študentov zahtevalo visoke kakovostne kriterije učiteljev in mentorjev, sprememba ZViS-a (Uradni list RS, št. 75/16 z dne 30. 11. 2016) pa je vse visokokakovostne kriterije zamenjala za en sam kriterij: da gre za javni visokošolski zavod, in že je študij plačan iz javnih sredstev. Ta primer zagotovo kaže, da kakovost doktorskega študija ni več pomembna, pomembno je le, da gre za javno institucijo. Podobno je diskriminacija študentov zasebnih šol vse bolj prisotna celo v javnih in univerzitetnih knjižnicah, ki onemogočajo študentom dostop do znanstvenih baz.

Na javne univerze se lahko vpisujejo slovenski in tuji študenti, da, tudi tuji študenti lahko na javnih brezplačno študirajo, še štipendijo dobijo, univerze pa dodaten denar, če imajo tuje študente. Medtem ko si morajo slovenski študenti, ki nimajo možnosti študirati v velikih univerzitetnih mestih ali pa si želijo pridobiti izobrazbo in poklic, ki ju skozi javno šolstvo ne bodo mogli pridobiti, sami plačevati študij. Kdo in zakaj je lahko tako mačehovski do svojih državljanov, da daje tujim brezplačen študij, našim pa pravico do brezplačnega študija omejuje?

Medtem ko je država namenila posebnih 57 milijonov za internacionalizacijo,³ da bi torej imeli več tujih študentov, pa je študentom samo-plačnikom iz Italije, ki so študirali v italijanskem jeziku, namenila kamen spotike, za dokončanje študija morajo namreč opraviti strokovni izpit v slovenskem jeziku. Sprememba Zakona o zdravstveni dejavnosti deluje celo retroaktivno, saj morajo vsi diplomanti, tudi tuji, ki ne nameravajo opravljati dejavnosti v Republiki Sloveniji, ne glede na to, kdaj so vpisali ali končali študij, za strokovni izpit od leta 2017 priložiti potrdilo o zna-

2 Iz proračuna Republike Slovenije se skladno z razpoložljivimi proračunskimi sredstvi sofinancira tudi študij tretje stopnje na javnih visokošolskih zavodih. Sredstva za sofinanciranje iz prejšnjega stavka se določijo z letnim sklepom ministra, pristojnega za visoko šolstvo, ob upoštevanju števila diplomantov tretje stopnje javnega visokošolskega zavoda v zadnjih petih letih. (72.a člen ZViS, tretji odstavek).

3 Akcijski načrt strategije internacionalizacije slovenskega visokega šolstva 2016–2018 http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/razpisi/Visoko_solstvo/Internationalizacija_VS_2013/Akcijski_nacrt_2016-2018_WEB.pdf

nju slovenskega jezika.⁴ Vse ponovno zato, ker so se študenti vpisali na samostojni visokošolski zavod, ne pa na javnega, in ker je potrebno konkurenco onemogočiti. Škoda ugledu Slovenije in morebitne odškodnine Republike Slovenije za uradnike niso pomembne, prav tako ne turistične kapacitete Kopra, ki so bile zaradi študentov zasedene v zimskih mesecih. Bolj bistveno je za pristojna ministrstva onemogočanje delovanja konkurence.

Ob tem še en paradoks: od šolnin študentov samoplačnikov gre pol denarja za plače, druga polovica pa za davke, torej nazaj v proračun, da se ponovno plačuje javno, profesorji in raziskovalci javnih univerz pa imajo prepoved poučevanja na samostojnih visokošolskih zavodih. Je čas, da se vprašamo: Kdo se tako boji konkurence, da jo želi zatreti? In zakaj se tako boji konkurence, da jo želi zatreti?

Pri prepovedi sodelovanja učiteljev in raziskovalcev iz javnih zavodov z grožnjo izgube službe, če bi sodelovali s samostojnimi visokošolskimi zavodi, gre za očitno zaščito monopola javnega sektorja, sklicujoč se na to, »da smo zasebna konkurenca«, čeprav se ve, da javna sfera, ki se financira iz javnih sredstev, ni tržna kategorija in s tem ni podvržena tržni konkurenci. Izvajalci javne službe, ki se financirajo iz šolnin, plačujejo davke, iz katerih se zopet financirajo javne institucije in privilegirani zasebni zavodi. Študenti plačajo šolnino kljub ustavno deklarirani pravici do brezplačnega šolanja in pravici enakih možnosti, učitelji javnih šol, ki se iz tega denarja posredno plačujejo, pa na samostojnih visokošolskih zavodih ne smejo učiti. Naziv univerzitetnega učitelja (enako tudi raziskovalca ali zdravnika) je poslanstvo in zato je potrebno učitelju dovoliti učiti, raziskovalcu je potrebno omogočiti prenašanje raziskovalnih dognanj in zdravniku je potrebno omogočiti zdravljenje vseh in reševanje življenj vseh. Javno ali zasebno ustanoviteljstvo pri tem sploh ne bi smelo biti vprašanje.

Na splošno se samostojni visokošolski zavodi delimo na tiste, ki imajo koncesijo, za koncesionarje se namenja 3 % visokošolskega proračuna, in na tiste, ki koncesije nimajo. Že 10 let se koncesije niso podeljevale, kdor jo je

⁴ Zakon o zdravstveni dejavnosti, sedmi odstavek 63. člena, noveliran z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti – ZZDej-K (Uradni list RS, št. 64/17 z dne 17. 11. 2017).

pred 10 leti dobil, jo je obdržal, ne glede na to, ali ima študente ali ne. Financiranje samostojnih visokošolskih zavodov je popolnoma netransparentno in se je delilo po principu »divide et impera«, enim se je netransparentno in brez kriterijev politično arbitrarno dala koncesija, drugim pa ne. Nekateri študenti si sami plačujejo študij, drugje pa se dobiva denar za koncesionirana mesta, ki sploh niso zasedena, tako kot javna univerza dobiva denar ne glede na število študentov (javnim univerzam se je od leta 2017 financiranje celo znatno povečalo, čeprav se je število študentov zmanjšalo). Računsko sodišče je že večkrat ugotovilo, da so bile koncesije podeljene netransparentno, da denar dobivajo tisti, ki sploh nimajo študentov, podobno kot na javnih univerzah, medtem pa si morajo številni študenti v oddaljenih in zaostalih regijah sami plačevati študij. Deset let opozarjanja na ta problem s strani Računskega sodišča še ni našlo priložnosti za zakonodajne spremembe v prid študentom v oddaljenih in neprivilegiranih regijah.⁵ Ministrstvo je v prejšnjem mandatu pripravilo takšne spremembe zakonodaje, da bi koncesije za študente zagotovo in ponovno dobili tisti privilegiranci, ki sploh nimajo študentov, vendar pa zakonodajne spremembe na koncu niso bile uveljavljene.

V zaščito monopola javnega sektorja ter parcialnih stanovskih interesov v javnem sektorju in s tem politične elite na oblasti, ki obvladuje javni sektor, tudi ni skrbi za zaposljivost diplomantov in interese davkoplačevalcev. Glede zaposljivosti diplomantov ob enakih pogojih, primerjalne analize govorijo v prid privatnih šol, zlasti zaradi racionalizacije in osebne odgovornosti. To posebej potrjujejo mednarodne lestvice rangiranja tujih univerz.

Ustavna pravica vsakega do svobodne gospodarske iniciative, konkurenčnosti, in pravica posameznika do izbire je pomembna. Morda pa kdaj doživimo, da bo v središču študent in njegova pravica do izbire kakovostnega študija, ki bo omogočil kakovostno življenje in zaposljiv poklic. Zato bi se morali nehati pogovarjati o tem, ali je ponudnik izobraževanja javni ali zasebni, saj gre za ideologijo, ki razdvaja; edino merilo mora biti kakovost

⁵ Računsko sodišče je izreklo mnenje, da NAKVIS pri ureditvi in izvajanju postopkov evalviranja in akreditiranja ter vlada in ministrstvo pri ureditvi postopkov evalviranja in akreditiranja ter pri ureditvi in izvajanju podeljevanja koncesij v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2013 niso bili učinkoviti. Glej Revizijsko poročilo. Št.: 320-5/2014/80. Datum izdaje: 13. 4. 2016.

naših storitev in kaj lahko ponudimo uporabniku. Konkurenčni in tekmovalni v kakovosti morajo biti le programi različnih ponudnikov, denar pa bi moral slediti posamezniku. Denar mora slediti javni službi, to je izobraževanje, ne pa le kriteriju ustanoviteljstva, torej le javnemu zavodu.

Če se želi Slovenija postaviti ob bok ostalim državam, kjer imajo dobre zasebne in javne univerze, mora tudi doma ponuditi konkurenčne programe, to pa se najprej doseže z notranjo konkurenčnostjo, šele nato smo lahko konkurenca tujini. Izgraditi moramo konkurenčen izobraževalni sistem, ki bo na javnih in zasebnih šolah omogočil kvalitetni študij, da naši ljudje ne bodo hodili na študij v tujino, saj bodo lahko tudi pri nas dobili izobrazbo, ki jim bo omogočila takojšnjo zaposlitev in ne bo potrebno iskanje svojih priložnosti zunaj meja.

Ob tej priliki pozivam aktualnega ministra za šolstvo, pa tudi vse bodoče ministre, da se ne ukvarjajo z ideologijo in s promocijo političnih strank, vsi naj raje razmislijo, kaj je najboljše za mlade. Upoštevajmo mnenja OECD-ja glede izobraževanja, zgledujmo se po razvitih evropskih sistemih, dopustimo enakopravno koriščenje materialnih virov iz proračuna, dopustimo znanosti, da deluje v prid vsem. Omogočimo enake pogoje, študij naj bo osredinjen na študenta v odprti konkurenci z enakimi pogoji delovanja, kjer se ponudniki izobraževanja trudimo za čim bolj kakovostno izobraževanje, študentu pa damo možnost izbire svoje prihodnosti pod enakimi pogoji. Študentu dajmo možnost izbire in mu omogočimo lepo prihodnost. Od njihovih uspehov smo odvisni tudi mi.

doc. dr. Zoran Vaupot

Tega srečanja pravzaprav ne bi smelo biti

Čeprav smo lahko na videz zadovoljni, da v duhu demokratičnega dialoga v hramu demokracije razpravljamo o tako pomembni temi, kot je vloga zasebnih inštitucij pri zagotavljanju konkurenčnega okolja slovenske družbe, nas ta občutek ne sme zavesti.

Danes beseda namreč teče o vsebini, ki bi morala biti v normalni demokratični družbi že tako samoumevna veliki večini prebivalstva, da bi bil pogovor o njej pravzaprav nepotreben. To je prvi razlog, zaradi katerega mislim, da tega srečanja ne bi smelo biti.

Ker se danes torej pogovarjamo o zadevah, ki so predmet širokega družbenega konsenza velike večine razvitih družb zahodne civilizacije, pri nas pa, žal, še vedno dnevopolitična tematika, ki praviloma s cilji preusmerjanja pozornosti z dejanskih težav vladajoče politike in branjenja neupravičenih privilegijev z njo tesno povezanih in zaščitениh družbenih elit razburja in velikokrat tudi zavestno sovražno deli prebivalce Slovenije, je ta posvet očitno tudi dejansko potreben.

Tako vsakodnevne družbene prakse širom sveta, ne samo razvitih držav, kot tudi rezultati z različnih področij znanstvenoraziskovalnega dela, nedvomno dokazujejo najmanj enakovrednost zasebnih izvajalcev javnih služb v primerjavi z državno ustanovljenimi in financiranimi ustanovami.

Poskusi dokazovanja nasprotnih trditev so lahko sicer privlačna intelektualna dejavnost, koristna tako za pridobivanje političnih točk nekaterih politikov kot tudi raziskovalnih točk za to početje motiviranih raziskovalcev, a ob pogojih obstoja in ohranjanja osebne poštenosti ter raziskovalne objektivnosti enostavno ne morejo pripeljati do drugačnih od že znanih in nesporno argumentiranih ugotovitev.

Zato tovrstni poskusi pravzaprav predstavljajo oportunitetni strošek vseh tistih, ki bi lahko čas, katerega namenjajo za brezpłodne pogovore in politikantska prerekanja, porabili bistveno bolj koristno – za reševanje pravih in ne namišljenih težav oz. razvojnih dilem slovenske družbe, ki jih res ne primanjkuje.

Tako pa, žal, že več desetletij predvsem s strani tako ali drugače poimenovanih oz. preimenovanih strank istega političnega bazena, ki se v javnosti sicer tako rade sklicujejo na evropske liberalne in socialdemokratske vrednote, v zadnjih časih doživljamo vse bolj odkrito demoniziranje in poskuse omejevanja vloge inštitucij v zasebni lasti pri izvajanju javnih služb na različnih področjih.

Deklarativna sprememba družbenopolitičnega sistema na začetku 90. let v vsakodnevni resničnosti prebivalcev Slovenije hkrati žal ni pomenila tudi bistvenega premika od predhodnih pretežno enostranskih vrednot in omejenih vzorcev razmišljanja, temelječih na edini uradno dovoljeni ter s strani samooklicane »avantgarde delavskega razreda« skrbno vzdrževani in z vsemi sredstvi branjeni ideologiji, ki jo je Winston Churchill v svojem govoru leta 1948 opisal kot »filozofijo neuspeha, vero neznanja in evangelij zavisti«.

Po mojem mnenju je slovenska demokratična javnost že pred desetletji naivno zašla v past navidezne dialoške odprtosti sil tranzicijske levice. S tovrstnim ravnanjem je implicitno dejansko priznala legitimnost razprav o (ne)enakopravnosti vloge zasebne lastnine, tudi pri izvajanju javne službe.

Milostni pristanki dotedanjih državnih monopolistov, da prepustijo košček pogače tudi zasebnim izvajalcem, so bili že od začetka omejeni z raznovrstnimi varovalkami v obliki potrebnih, a težko dostopnih koncesij, akreditacij in podobnih pogojev, katerih pomembna vloga je bila, in je pogosto še vedno, sploh ne tako prikrito omejevanje enakopravnosti in prave konkurence med državno ustanovljenimi in zasebnimi izvajalci javnih služb.

Namesto da bi uporabniki storitev javnih služb na podlagi konkurenčnih ponudb ter na podlagi edinega poštenega in za dolgoročni razvoj celotne družbe koristnega kriterija ustrezne kakovosti izvedbe ob konkurenčni ceni odločali, kdo bo njihov dobavitelj, je zainteresiranim družbenim elitam

v širšo javnost uspelo vnesti, ohraniti in celo razširiti danes že kar prevladujoče stališče o ustreznosti nekakšne dobrohotno dovoljene »dopolnilne vloge obogatitve javnih služb z zasebnimi izvajalci«. Ki naj bo po možnosti omejena zgolj na tista področja, kjer država nima interesa za vzpostavitev in ohranjanje ekskluzivnosti lastnih institucij.

Na takšen način se je na številnih področjih javne službe perfidno ohranila ali celo na novo vzpostavila dejanska neenakopravnost med državno in zasebno lastnino. Vzpostavljena zakonska regulacija in nadzor nad izpolnjevanjem pretirano zahtevnih pogojev za opravljanje preštevilnih poklicev in kar celotnih dejavnosti, katerih operativni izvajalci so državne ali paradržavne institucije, sta že tako očitna, da dejansko ovirata potencialno možen hitrejši gospodarski razvoj celotne države in pri velikem deležu prebivalstva vzbujata neprijeten občutek splošnega pomanjkanja svobode.

Spoštovani! Izognimo se ponavljanju napake, da »zaradi posameznih dreves ne bomo sposobni videti celotnega gozda«. Snemimo rokavice sterilne vlijdnosti in si »nalijmo čistega vina«.

Pri odnosih med zasebno in državno lastnino in pri njuni vlogi pri zagotavljanju izvedbe javne službe v osnovi seveda ne gre npr. za dilemo o (ne)potrebnosti povečanja obsega zasebnih koncesij v zdravstvu. Prav tako v resnici ne gre za to, ali je obvezni program osnovnega šolstva dejansko tudi res edini, ki ga šole morajo izvajati ali ne. In ali je pravično 85- ali 100-odstotno financiranje šolskega programa.

Takšne in podobne v javnost servirane lažne dileme so zgolj »kosti za glodanje«, namenjene širokim ljudskim množicam, katerih kumulirano nezadovoljstvo z lastnim življenjskim statusom se sprošča z iskanjem krivde pri tistih prereditkih sodržavljanih, ki so pripravljeni riskirati lastna sredstva za zagon osebne podjetniške pobude. Takrat, ko pri tem niso uspešni, so pogosto deležni posmeha in privoščljivosti, v primeru uspeha pa nevoščljivosti ali celo sovraštva. Včasih se zato sprašujem, ali je Winston Churchill nosil v sebi tudi kakšne slovenske gene, da nas je tako lepo opisal.

Pri celotni razpravi o današnji tematiki gre dejansko za odločitev o tem, ali sploh in kako naj končno de facto odpravimo neenakopravnost med zasebnimi in državno ustanovljenimi institucijami ter med zasebno in državno lastnino nasploh. Da prebivalci Slovenije to normalnost enakopravnosti

razumejo in sprejmejo. In da tudi s tem pogovor o lastniški strukturi izvajalcev javne službe enostavno postane nerelevanten.

Kakovost opravljenih storitev, spoštovanje etičnih meril pri njihovi izvedbi in finančna racionalnost poslovanja bodo s tem postali glavni gradniki vzpostavitve boljšega sistema izvajanja javne službe, ki bo tako dodal svoj kamenček v mozaik bistvenega dviga življenjskega nivoja in večjega občutka svobode prebivalcev Slovenije.

In takrat tudi ne bo več potrebe po takšnih srečanjih, kot je današnje.

prof. dr. Ludvik Toplak

Od monopola do konkurence, izkušnje AMEU

Hvala organizatorjem za povabilo na posvet *Od monopola do konkurence* s poudarkom na podeljevanju koncesij v Sloveniji. Predsednik Državnega sveta Alojz Kovšca je poudaril, da gre za sistemska vprašanja, ki terjajo sistemsko rešitev. Pozvali ste me, da spregovorim o tem vprašanju na primeru Alma Mater Europaea. Glede na razsežnost vprašanja pa želim spregovoriti nekoliko širše, glede konkurence in monopola ter kakovosti in relevantnosti izobraževanja kot predpogoju legitimne konkurence, še posebej pa tudi o koristnosti in družbeni odgovornosti izobraževanja in raziskovanja.

1. Pojem monopola in konkurence

Monopol in konkurenca sta fenomena, ki ju je potrebno analizirati z zgodovinskega, pravnega, ekonomskega, socialnega, političnega, praktičnega, kulturološkega in drugih vidikov. Omejil se bom kratko na zgodovinski, pravni in praktični vidik, da se tudi konkurenca ne sprevrže, pa so potrebne omejitve, če se konkurenca po logiki darvinizma ne prevrže.

Monopol v teoriji pomeni omejevanje konkurence: na podlagi pravne ureditve, ki štiti monopolista (pravni monopol) ali na podlagi nadmoči enega subjekta, monopolista na trgu (ekonomski monopol). Najhujša stopnja monopola je totalni monopol ali monopson, ko je na trgu samo en ponudnik storitev ali blaga, to je lahko privatni totalni monopolist ali skupinsko interesno politični ali država kot reguliran totalni monopolist, značilen za totalitarne kolektivistične sisteme v polpretekli zgodovini. Totalni monopol teži z državo in politično ideologijo ter socialno demagogijo k to-

talnemu obvladovanju ekonomske, politične, pravne in kulturne sfere človeka ter sfere celotnega družbenega standarda z instrumenti javnega prava in podeljevanja koncesij ali privilegijev. Težnja po neomejenem in totalnem obvladovanju družbe je lastna samo človeku, ki ne obvlada nagonov, zato se ti sprevržejo v napuh, požrešnost in razvrat, kar vodi v razkroj države, gospodarstva in družine. Neomejeno slo po lasti, oblasti in erosu ustavi lahko samo lastno spoznanje smisla nagonov ali pa družba s prisilnimi normami. Tudi kralje in druge oblastnike je ustavila ustava. V Republiki Sloveniji imamo Ustavo Republike Slovenije, da ustavi destruktivne sile sprevrženih nagonov oblastnikov, skupin, posameznikov ter države same.

Konkurenca je nasprotno od monopola tekmovalje v družbi med ljudmi. Ocenjuje se, da je na vseh področjih konkurenca gonilna sila razvoja, ki pa v družbi mora biti pravno regulirana s principom pluralizma v ekonomiji, kulturi, politiki in sferi družbenega standarda, da se prepreči ustvarjanje monopolov (po logiki darvinizma), vse to pod nazivi: gospodarska pobuda je svobodna, univerza je avtonomna, svoboda umetniškega in znanstvenega ustvarjanja, svoboda vesti.

2. Pravnozgodovinski vidik monopola in konkurence

Družbeni predpisi glede monopola in konkurence so praviloma omejitveni predpisi javnega prava. V civilizirani družbi toliko, da se zavaruje svobodna volja državljanov, ki jo svobodni državljani svobodno uresničujejo z instrumenti civilnega prava. Odnos med javnim in civilnim pravom pa se v zgodovini razvija skladno z razvojem svobodne volje človeka: od heteronomije k avtonomiji, od kolektive k posamezniku, od kolektivne lastnine k individualni lastnini, od kolektivne odgovornosti k individualni odgovornosti, od objektivne odgovornosti k subjektivni odgovornosti, od avtokracije k demokraciji. Heteronomija se na Orientu uveljavlja v podobi vseмогоčnega kitajskega cesarja ali partije, ki mu je od boga ali od revolucije dano, da je gospodar nad življenjem in smrtjo ter premoženjem v državi, vse na temelju heteronomnega, javnega, administrativnega, prisilnega prava.

V zahodni civilizaciji odnos med civilnim pravom in javnim pravom niha od Aristotela in rimskega prava dalje, niha pa tudi v zadnjih stoletjih. V času liberalizma po francoski revoluciji sledijo civilne kodifikacije, zavlada era

civilnega prava, svobodne volje svobodnih ljudi (era imperializacije civilnega prava), država pa je omejena na vlogo »nočnega čuvaja«. V drugi polovici 19. stoletja se zaradi državnega intervencionizma širi sfera javnega prava in stopnjuje v obliki velikih ideologij totalitarnih sistemov v prvi polovici 20. stoletja, ko zavlada totalna heteronomija javnega prava na področju ekonomije, politike in kulture (era imperializacije javnega prava), totalni monopol.

Sredi 20. stoletja, po zlomu nacizma in fašizma se začne nasprotni proces širjenja svobodne volje svobodnega človeka (nastopi era civilnega ali dispozitivnega prava), pluralizem.

V sferi filozofije se reče svoboda, v sferi politike parlamentarna demokracija, v sferi ekonomije svobodni trg ali tudi ekonomska demokracija, v Ameriki deregulativa, v Veliki Britaniji reprivatizacija, v Rusiji perestrojka, prenova ali tranzicija, v Jugoslaviji samoupravljanje ali odmiranje države, v akademski sferi avtonomija univerze, v duhovni sferi svoboda vesti in eku-menizem, v mednarodnih odnosih konvergenca, v univerzitetni sferi tudi Bolonjski proces ter transatlantsko sodelovanje. Gre za svetovni civilizacijski proces, ki ga tudi sodobna digitalizacija omogoča in narekuje. Internet je ustvaril pogoje in nujo tudi za medijsko in ekonomsko demokracijo. So pa tudi v sodobnem svetu nasprotni primeri (Kuba, Venezuela, Severna Koreja) ter nasprotna težnje, ki jih izziva sodobni terorizem (11. september). Sodobno protislovje se kaže tudi v ekonomiji, ko si ekonomski monopoli podredijo gospodarstvo, politiko, pravo in medije tako, da vsi ti podsistemi postanejo orodje za utrjevanje lastnega monopola. Da se podobne anomalije preprečijo, imajo sodobne države Ustavo.

3. Vloga monopola in konkurence v visokem šolstvu in znanosti

V teoriji se dokazuje, da je konkurenca v naravi in družbi gonilna sila razvoja in predpogoj razvoja kakovosti. V visokem šolstvu in znanosti so potrebne tri predpostavke:

1. Kakovost, ki se utrdi samo v konkurenci.
2. Relevanca, ki se meri pri izobraževanju z zaposljivostjo diplomantov, v znanosti pa z implementacijo inovacij ter patentov v gospodarstvu in institucijah družbenega standarda. Samo zaposleni diplomanti

in implementirane inovacije ustvarjajo dodano vrednost in vračajo davkoplačevalcem ter drugim investitorjem, s tem, da se upošteva pomen in ustrezen delež temeljnih raziskav.

3. Racionalizacija, ki se meri z minimaliziranjem stroškov in optimalnim izkoriščanjem vseh materialnih in človeških virov za enoto dodane vrednosti.

Vprašanje konkurence in kakovosti v visokem šolstvu in znanosti v Sloveniji in svetu je večplastno:

- Evropa zaostaja v kakovosti predvsem zaradi odsotnosti konkurence ter zaradi monopolne zaščite javnih univerz. Zaostajanje univerz EU na svetovnih lestvicah univerz in zaostajanje po številu Nobelovih nagrad za evropske univerze in znanost dokazujejo številke. Poleg ZDA, Velike Britanije in Japonske sta tudi Rusija in Kitajska zavestno sprostili socialno energijo s tem, da sta se odprli in uvedli konkurenco. Tudi to dokazujejo številke. Ko sem vprašal rektorja moskovske univerze, ki ima 65.000 študentov, ali je rektor državne ali privatne univerze, mi je odgovoril: »Pri nas ni razlike.« Na Kitajskem je v zadnjem desetletju konkurenca predpisana ter jo štejejo kot »generator progressa mladine, inovativnosti in talentov«.
- Tako imenovana Vzhodna, postsocialistična Evropa izrazito in vidno dodatno zaostaja za Zahodno Evropo in ostalim svetom, ker v tradicionalno javnem sektorju niso uvedli dovolj konkurence.
- V Sloveniji je ta fenomen še potenciran z več vidikov: regionalna, politična, stanovska diskriminacija in ideološka diskriminacija na temelju ustanoviteljstva: državno vs. privatno. Svetovne liste rangiranja univerz kažejo tudi pozitivno korelacijo med kakovostjo in konkurenco univerz ter delež privatnih univerz.

4. Alma Mater Europaea med monopolom in konkurenco

Alma Mater Europaea je samostojni visokošolski zavod in raziskovalna organizacija, ki razvija in izvaja nove interdisciplinarne programe, komplementarne obstoječim, pod akademskim pokroviteljstvom Evropske akademije znanosti in umetnosti. AMEU dela praviloma to, česar drugi ne delajo: socialna gerontologija, digitalna humanistika, digitalizacija managementa, zdravstvene vede s fizioterapijo, avtizmom, logopedijo in integrativne zdravstvene vede, arhivistika, ples z baletom in koreografijo ter spletne znanosti s kibernetsko varnostjo in umetno inteligenco.

Alma Mater Europaea ima najvišjo stopnjo zaposljivosti diplomantov in je imela najvišje število vpisanih tujih študentov, več kot vse druge univerze skupaj v Sloveniji. Zaradi zakonske intervencije leta 2017 v Republiki Sloveniji je tuje študente preusmerila na tuje univerze. Glede na status in leta naj mi bo dovoljeno, da naštejemo nekaj primerov administrativnega intervencionizma, ki omejuje konkurenco zaradi zaščite monopola in ustvarja diskriminacijo na različnih področjih in temeljih:

4.1 Primer političnoideološke diskriminacije v tujini:

Novembra 2017 je delegacijo AMEU sprejel v New Delhiju namestnik zveznega ministra za zdravje Indije in sporočil, da je v Indiji še ena delegacija Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport Slovenije (MIZŠ) ter da so za naslednji dan predlagali skupen sprejem, ker je šlo za izobraževanje zdravstvenih programov. Izrazil je obžalovanje, da so predstavniki MIZŠ-ja odklonili skupni pogovor, češ da je MIZŠ v Sloveniji pristojno samo za državne univerze.

4.2 Primer regionalne diskriminacije:

V času največje gospodarske, socialne, zdravstvene, kulturne izključenosti Pomurja zaradi propada več podjetij je AMEU akreditirala in ustanovila v Murski Soboti študijske programe s področja zdravstvene nege, fizioterapije in socialne gerontologije, da bi tako z izobraževanjem prispevala k razvoju zdraviliško-turistične infrastrukture ter oblačila socialna protislovja, vse v pričakovanju državne koncesije. Vsi zdravstveni in socialni programi v zahodni polovici Slovenije so namreč imeli državne koncesije; državni, občinski in privatni. Koncesije v Pomurju in Podravju še do danes ni.

4.3 Primer kulturno ideološke diskriminacije:

AMEU je v skladu s poslanstvom, da razvija deficitarne in obstoječim komplementarne študijske programe, ustanovila in doakreditirala Akademijo za ples in balet v Ljubljani in Mariboru. Slovenija je namreč edini konstituirani evropski narod, ki plesne umetnosti ni razvil do akademske stopnje, čeprav je ples s koreografijo konstitutivni element nacionalne kulture, tako kot materni jezik; vse ob sodelovanju domačih umetnikov ter vrhunskih pedagogov in umetnikov iz Zagreba, Budimpešte, St. Petersburga in Rotterdama. Državna komisija za ustanovitev Akademije za ples pri Ministrstvu za kulturo je bila ustanovljena leta 1955 in dela naprej, češ da rabimo »nacionalno akademijo«, vse s proračunskimi sredstvi. Akademija za ples pri AMEU je, žal, še vedno samoplačniška.

4.4 Politična diskriminacija študentov:

Študenti AMEU skupaj z drugimi samostojnimi visokošolskimi zavodi že več let vodijo upravne in sodne postopke za ustanovitev študentske organizacije, vendar Študentska organizacija Slovenije (ŠOS) s sklicevanjem na zakon o ŠOS-u to preprečuje in s tem onemogoča pravico do enakopravnega organiziranja študentov.

4.5 Diskriminacija tujih študentov v Sloveniji z zakonom, ki deluje retroaktivno:

Najeklatantnejši primer, ki ga tuji študenti tudi imenujejo »lex Alma Mater«, je sprememba zakona o zdravstveni dejavnosti, ki je stopil v veljavo leta 2018 in zahteva, da študenti prošnji za zaključni izpit priložijo potrdilo o znanju slovenskega jezika. S tem je tujim študentom onemogočeno končanje izobraževanja ter opravljanje poklicne kvalifikacije in s tem onemogočen dostop do evropskega trga dela. V vseh državah EU (razen v Sloveniji in Hrvaški) je ukinjeno pripravništvo ter na univerzo preneseno klinično usposabljanje, strokovni izpit in s tem pridobitev poklicne kvalifikacije za nastop na enotnem trgu dela v EU. Znanje jezika po evropskih standardih zahteva delodajalec.

4.6 Uradniško birokratska samovolja in šikane:

Poseben primer diskriminacije je uradniška birokratska samovolja, ki je ideološko ali politično motivirana, cehovsko in lobijsko odvisno ali nestro-

kovno subjektivna. Primerov je veliko, preveč, da bi jih tukaj naštevati. Vse to se ustrezno izraža tudi v medijih.

4.7 Primer diskriminacije na stanovski, cehovski podlagi:

Društvo fizioterapevtov v imenu »stroke« nasprotuje uresničevanju Bolonjskega procesa in evropske harmonizacije, mobilnosti in internacionalizaciji izobraževanja iz partikularnih cehovskih razlogov, zlasti iz strahu pred konkurenco novih znanj ob podpori javnih zavodov, ki izkoriščajo brezplačno delo pripravnikov po diplomih. Pripravniki so namreč plačani iz druge proračunske postavke. Izključno zaradi finančnih interesov so v posameznih zavodih nasprotovali tudi skrajšanju pripravništva pod eno leto in prenosu kliničnega usposabljanja v učni program pred diplomom, kot je to bilo sprejeto na zahtevo evropske direktive za nego in babištvo. S tem se blokira tudi mednarodna izmenjava študentov in učiteljev in znanja.

4.8 Diskriminacija pri financiranju doktorskega študija:

Financiranje doktorskega študija ima vse znake resnih tveganj sistemske korupcije tudi pri zadnjih pripravah Zakona o visokem šolstvu. Šolski primer, ki je potreben večstranske sistemske analize in presoje odgovornosti.

4.9 Sistemska diskriminacija zaradi blokad Bolonjskega procesa:

Bolonjski proces je proces. V Sloveniji se je to razumelo kot enkratni akt ob vstopu v EU. Tako razumevanje pa onemogoča uresničevanje zlasti principa deetimizacije in deregulative izobraževanja ter principa zaposljivosti, to je usposobljenost študentov, da praviloma z diplomom pridobijo poklicno kvalifikacijo za vstop na enotni trg dela. Izkušnjam Slovenije sledi samo še ena država, ki je naknadno vstopila v EU.

5. Sklepne misli in predlogi:

1. Dosledno spoštovanje ustavnih pravic, določenih v Ustavi RS glede enakih možnosti, konkurence in prepovedi monopolov.

2. Implementacija mednarodnih aktov, kot so Resolucija UNESCO, Magna Charta Universitatum, Bolonjski proces ter priporočila EC-ja in OECD-ja.

3. Ukinitv »konkurenčne klavzule« na področju znanosti in izobraževanje za univerzitetne učitelje, v skladu z dokumenti UNESCO.

4. Omogočiti koriščenje vseh prostih kapacitet materialnih sredstev, plačanih iz proračuna, vsem raziskovalnim in izobraževalnim neprofitnim organizacijam zaradi polne izrabe in racionalizacije, pod nekomercialnimi pogoji.

5. Slediti dobri praksi v svetu, da se ohranita in razvijata nacionalna kultura in identiteta ter da znanost učinkovito prispeva k vsestranskemu razvoju države, blagostanju ljudi in mladim generacijam povrne upanje in zaupanje za delo v domovini.

prof. dr. Peter Jambrek

Ustavno nedopustne omejitve svobodne gospodarske pobude zasebnih visokošolskih zavodov na podlagi Zakona o visokem šolstvu

Peter Jambrek v sodelovanju s člani akademskega zbora Nove univerze

SPLOŠNO

Protiustavne določbe Zakona o visokem šolstvu

1. 10. člen ZViS (*pravna subjektiviteta univerze in članic*): »(1) Univerza je pravna oseba. V okviru univerze se ustanovijo fakultete in umetniške akademije, lahko pa tudi visoke strokovne šole in drugi zavodi – članice univerze (v nadaljnjem besedilu: članice univerze). (2) Članice univerze imajo pravice in obveznosti, določene s tem zakonom, aktom o ustanovitvi univerze in statutom univerze. (3) Članice univerze pri izvajanju nacionalnega programa visokega šolstva, za katerega zagotavlja sredstva Republika Slovenija, nastopajo v pravnem prometu s pooblastili, ki jih določa akt o ustanovitvi univerze in statut, v imenu in za račun univerze. (4) V drugih primerih članice univerze nastopajo v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom univerze. (5) Članica univerze ima lahko žiro račun.«

2. *Prva poved drugega odstavka 14. člena ZViS (pogoji za ustanovitev zavoda): »Za ustanovitev univerze morajo biti akreditirani študijski programi na vseh treh stopnjah na vsaj štirih znanstvenoraziskovalnih disciplinah po klasifikaciji Frascati in vsaj petih izobraževalnih področjih na drugi klasifikacijski ravni KLASIUS.«*
3. *Peta alineja prvega odstavka 14. člena ZViS (pogoji za ustanovitev zavoda): so zagotovljeni visokošolski učitelji, znanstveni delavci, visokošolski sodelavci in drugi strokovni sodelavci, potrebni za izvedbo študijskega programa, pri čemer mora biti v kadrovskem načrtu izkazano: 1) da bo imela univerza za izvajanje vsakega letnika univerzitetnega študijskega programa zaposlenih najmanj tretjino visokošolskih učiteljev za polni delovni čas oziroma temu ustrezen obseg zaposlitev za krajši delovni čas od polnega.*
4. *78. člen ZViS (razpolaganje s presežki): »Presežek prihodkov nad odhodki se uporablja za opravljanje in razvoj dejavnosti.«*
5. *Izpodbijane določbe 10. člena ZViS vsebujejo pogoje za nastopanje VZ v pravnem prometu. Res je sicer, da ZViS v 10. členu del urejanja pravne subjektivitete univerze in njenih članic prepušča tudi aktu o ustanovitvi in statutu, vendar že sam določa pravila o nastopanju članic v pravnem prometu, ki jih ustanovitelj ne sme spreminjati z aktom o ustanovitvi, prav tako se ne smejo spreminjati s statutom univerze. Tako statut kot tudi akt o ustanovitvi morata biti v skladu z zakonom, kot taka pa sta tudi pogoj za akreditacijo in obnovitev akreditacije ter s tem za nadaljnji obstoj univerze in članic. Akreditacije so namreč po določbah ZViS podeljene za določen čas.*
6. *Kolikor so članice zasebne univerze pravne osebe, je taka ureditev po mnenju ministrstva (MIZŠ) v neskladju z 10. členom ZViS, ki v prvem odstavku izrecno deklarira univerzo kot pravno osebo. Ob vprašanju statusa članic univerze je ministrstvo januarja 2017 zaradi priprave razpisa za vpis v študijske programe z javno veljavnostjo zaprosilo za pojasnilo Evropsko pravno fakulteto in Fakulteto za državne in evropske študije (pripominjamo, da imata oba visokošolska zavoda dodeljene koncesije za opravljanje javne službe v visokem šolstvu). Ministrstvo je namreč na podlagi z*

dne 1. 12. 2016 s strani obeh visokošolskih zavodov posredovane ga besedila razpisa za vpis v študijske programe za študijsko leto 2017/18 za objavo v skupnem razpisu za vpis ugotovilo, da po podatkih NAKVIS študijske programe izvaja Nova univerza, katere članici sta tudi oba omenjena visokošolska zavoda, vendar slednje iz posredovanega nabora študijskih programov ni bilo razvidno. Iz odgovorov obeh visokošolskih zavodov je razvidno, da sta se oba izrekla za del Nove univerze, vendar pa vsled tako ugotovljenega neurejenega oziroma nejasnega pravnega in dejanskega stanja ministrstvo v skupni razpis za vpis ni moglo uvrstiti študijskih programov pod imenom Nova univerza. Določbe 10. člena ZViS tako neposredno učinkujejo na NU in njene članice. Prav tako jih neposredno zavezuje tudi določba 78. člena ZViS, na podlagi katerega so visokošolski zavodi presežek svojih prihodkov nad odhodki zavezani uporabiti za v zakonu predpisani namen. Izpodbijana zakonska določba namreč kot prisilni predpis visokošolskim zavodom nalaga dolžnost porabe dobička na določen način in tako neposredno, brez izvedbenega predpisa ali oblastnega posamičnega akta neposredno učinkuje na pravni položaj zasebnih VZ.

7. Neposredno na zasebne univerze vplivajo tudi določbe o pogojih za ustanovitev visokošolskega zavoda (14. člen ZViS), in sicer tako glede akreditiranih študijskih programov na vseh treh stopnjah na vsaj štirih znanstvenoraziskovalnih disciplinah po klasifikaciji Frascati in vsaj petih izobraževalnih področjih na drugi klasifikacijski ravni KLASIUS, kot tudi glede števila zaposlenih. Res je sicer, da mora biti v kadrovskem načrtu izkazano, da bo imela univerza za izvajanje vsakega letnika univerzitetnega študijskega programa zaposlenih najmanj tretjino visokošolskih učiteljev za polni delovni čas oziroma temu ustrezen obseg zaposlitev za krajši delovni čas od polnega. Vendar ne gre le za načrt, temveč tudi dejansko zagotavljanje njegovega izpolnjevanja ves čas delovanja univerze. Ob tem je treba poudariti, da gre za naknadno zaostritev pogojev za ustanovitev in delovanje zasebnih univerz na podlagi novele ZViS-K, ki je bila uveljavljena 15. 12. 2016. V 38. členu prehodnih in končnih določb novela nalaga NAKVIS, da izpolnjevanje pogojev za ustanovitev visokošolskega zavoda iz

prvega in drugega odstavka spremenjenega 14. člena preveri pri obstoječih visokošolskih zavodih, konkretno pri zasebnih univerzah, pri prvem naslednjem podaljšanju njihove akreditacije. To za Novo univerzo in njene članice pomeni, da morajo spremenjenim pogojem zadostiti takoj, ker morajo oddati vlogo za ponovno akreditacijo najkasneje do 30. 9. 2019.

8. Izpodbijane določbe ZViS tako brez izvedbenega predpisa ali oblastvenega posamičnega akta neposredno učinkujejo na pravnem položaju zasebne univerze. Ni pa mogoče od zasebne univerze pričakovati, da izzovejo sodni spor na način, da sprejemajo splošne akte (ustanovitveni akt, statut) in posamične odločitve, ki so bistveni za njihovo poslovanje in s tem izvrševanje visokošolskega izobraževanja, vključno s tistim, ki je del nacionalnega programa visokega šolstva, v nasprotju s prisilnimi predpisi, ter si tako odprejo pot za izčrpanje pravnih sredstev in vložitev pobude skupaj z ustavno pritožbo. Prav tako tega ni mogoče od njih pričakovati pri izpolnjevanju in vložitvi vloge za ponovno akreditacijo. Takšna pot namreč ne bi ogrozila samo delovanja in obstoja pobudnikov, temveč bi ogrozila tudi študente in njihovo pravico do izobraževanja, predvsem pa bi onemogočila sodelovanje pobudnikov kot zasebnih visokošolskih zavodov na razpisu za vpis v študijske programe za posamezno študijsko leto. Pravovarstveni interes v takšnem sodnem postopku, v katerem bi lahko zatrjevali neustavnost izpodbijanih določb, bi namreč lahko izkazali samo z ravnanjem, ki bi imelo za posledico prenehanje njihovega obstoja in s tem prenehanje izvajanja dejavnosti visokošolskega izobraževanja. Te posledice pa bi bile, kljub kasnejšemu (po izčrpanju vseh pravnih sredstev) uspehu v postopku ustavno-sodne presoje zaradi zatrjevanih kršitev človekovih pravic, nepopravljive.

Kako odpraviti protiustavnost določb Zakona o visokem šolstvu

9. 10. člen ZViS: Ustavno sodišče ali zakonodajalec sam naj ugotovita (ne)skladnost določb 10. člena z določbami 2. člena Ustave RS (prav-

na država), ker pravna subjektiviteta zasebne univerze in članic ni urejena skladno z načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisa, ter se je zato v upravno-pravni in sodni praksi izkazalo, da zakon povzroča različne uporabe ter arbitrarnost državnih organov, ki odločajo o pravicah. Ustavno sodišče naj bi podalo ustavno skladno razlago 10. člena ZViS, upošteva je ustavne pravice zasebnih univerz.

10. *Prva poved drugega odstavka 14. člena ZViS* (pogoji za ustanovitev zavoda): Ustavno sodišče ali zakonodajalec sam naj bi ugotovila neskladnost določbe z določbami 74. člena Ustave, ki zagotavljajo svobodo ustanovitve in samoorganizacije zasebnih univerz, ter naložila ureditev pogojev področij, potrebnih za ustanovitev zasebnih univerz na ustavno skladen, sorazmeren, razumen, mednarodno primerljiv in manj omejujoč način.
11. *Peta alineja prvega odstavka 14. člena ZViS* (pogoji za ustanovitev zavoda): Ustavno sodišče ali zakonodajalec sam naj bi ugotovila neskladnost določbe z določbami 74. člena Ustave ter naložila ureditev zagotovljenosti visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev, visokošolskih sodelavcev in drugih strokovnih sodelavcev, potrebnih za izvedbo univerzitetnih študijskih in znanstvenih programov zasebnih univerz brez pogojenosti njihovega sodelovanja pri izvajanju programov s številom zaposlenih in na podlagi redne zaposlitve za polni delovni čas.
12. *78. člen ZViS* (razpolaganje s presežki): Ustavno sodišče ali zakonodajalec sam naj bi ugotovila neskladnost določbe z ustavnimi pravicami zasebnih univerz iz 74. člena Ustave ter naj bi razveljavila določbo 78. člena ZViS, kolikor se nanaša in uporablja za delovanje zasebnih visokošolskih zavodov.

Celovito ustavno varstvo zasebnih univerz

13. Ustavno sodišče in zakonodajalec sam naj bi aktualne posege zakonodajalca v *ustavne pravice zasebnih univerz iz 74. člena Ustave* presodila in ocenila, upošteva je njihovo *celovito ustavno varstvo* na podlagi ustavnega prava RS, ki ureja pravico do zasebne lastnine (33., 67. in 69. člen Ustave), splošno svobodo ravnanja in nedotakljivost oseb-

nostnih pravic (35. člen Ustave), prosto izbiro poklica in delovnega mesta (49. člen Ustave), varstvo intelektualnih storitev (60. člen Ustave) ter nosilno pravico do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave) na podlagi prostega trga, poštene in svobodne konkurence ter podjetniške svobode. Pravkar navedene pravice tržnega ustavnega prava smiselno dopolnjujejo ustavne pravice zasebnih univerz do svobode zbiranja in združevanja (42. člen Ustave), do svobode izobraževanja (57. člen Ustave), svobode znanosti (59. člen Ustave) in načel pravne države o sorazmernosti in prepovedi arbitrarnega zakonodajnega odločanja (2. člen Ustave). Na konceptualnem presečišču ustavnega varstva zgoraj naštetih pravic se nahajajo specifične pravice do svobode ustanovitve, samoorganizacije in pogodbene svobode zasebnih univerz.

Pravni položaj državnih in zasebnih univerz po 58. in 74. členu Ustave

14. Ustavno sodišče se je že vprašalo: »Ali so avtonomne samo državne univerze, zasebne pa ne?«¹ In odgovorilo, da je »(E)dina razlaga pojma državen v tej zvezi (je), da gre za univerze, ki jih ustanavlja država ... Ustanovitelji ravno definirajo univerzo oziroma visoko šolo kot zasebno ali državno (*ibid.*).« Po letu 1998, ko je bila izdana navedena ustavna sodba, so nekatere občine, javni zavodi in Republika Slovenija ustanovili ali soustanovili vsaj dve univerzi, ki se deklarirata ali/in sta sodno registrirani kot zasebni univerzi, čeprav so njihovi ustanovitelji osebe javnega prava, torej država.² Eno univerzo so soustanovili subjekti javnega in zasebnega prava, ena pa je v lasti zasebnega ustanovitelja.³ Zastavlja se torej novo vprašanje, ali ustavna pravica do avtonomije varuje tudi univerze, ki se deklarirajo kot zasebne, čeprav jih je izključno ali v določenem deležu ustanovila država ali kak drug subjekt javne oblasti? Najprej pa se je potreb-

¹ Tč. 31-33, U-I-34/94.

² To sta EMUNI, ki so jo ustanovile štiri državne univerze, ena domača (UM) in tri tuje, ter UNG, ki sta jo ustanovili dve občini ter dva javna zavoda (IJŠ in RC SAZU).

³ NU, katere edini ustanovitelj je IČP, d. o. o.

no vprašati, ali osebe javnega prava v slovenskem pravu sploh smejo ustanoviti osebo zasebnega prava, v konkretnem primeru zasebno univerzo in njene zasebne članice? Odgovor je pogojno pritrdilen.⁴

15. Vendar je potrebno odgovoriti na vprašanje, *ali pravica do avtonomije državne univerze varuje tudi zasebne univerze, ki jih ustanovi subjekt javnega prava oziroma država?* Odgovor pričujoče študije je pritrdilen: Ker država kot subjekt javnega prava (v celoti ali delno) obvladuje zasebno univerzo, ki jo je (v celoti ali delno) ustanovila, mora biti tudi taka, konceptualno sicer sporna »državna« univerza, deležna varstva pred državo kot svojim ustanoviteljem. Po drugi strani pa ne more biti deležna varstva na podlagi 74. člena Ustave, ker sta njeno svobodno podjetništvo oziroma gospodarska pobuda dejansko (čeprav ne tudi konceptualno) omejena, ker in kolikor jo obvladujejo koristi in cilji države. Slednja namreč kot javnopravni subjekt

⁴ V pravni doktrini je zaslediti stališča, da je pravna narava zavoda (zasebna/javna) odvisna od ustanovnega akta. Javnopravni subjekti lahko ustanovijo javne zavode z javno-pravnim aktom (zakonom, odlokom ali drugim formalnopravnim aktom o ustanovitvi), ni pa statusno-pravnih omejitev, da ne bi mogli ustanoviti tudi zavoda z zasebnopravnim statutom. Pravna ureditev in pravna praksa sta nedorečeni: ZZ ne določa omejitev pri ustanavljanju zasebnih zavodov, t.j. da bi te lahko ustanovile le pravne osebe zasebnega prava. V praksi so znani primeri, ko so občine ustanovile zasebne zavode, ki so bili namenjeni izvajanju pridobitne dejavnosti. Do tega vprašanja se je v svojem mnenju opredelila tudi KPK, ki je med postopkom pridobila mnenje Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Mnenje SVLSRP sicer ni javno objavljeno, iz povzetka na strani KPK pa sledi, da občina upošteva 3. člen ZZ ne more ustanoviti zasebnega zavoda. Tudi Računsko sodišče je v svojem revizijskem poročilu menilo, da je občina z ustanovitvijo zasebnega zavoda kršila določbo 67. člena Zakona o javnih financah, ki ureja splošna pravila glede finančnega premoženja države in občin ter določa, da so finančno premoženje po tem zakonu denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge kapitalske naložbe v pravne osebe (1. odstavek 67. člena ZJF) ter da lahko občina za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu občinsko premoženje organizira v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij (2. odstavek 67. člena ZJF). Računsko sodišče je menilo, da je v konkretnem primeru občina kršila 1. in 2. odstavek 67. člena ZJF, saj sredstva, ki jih je zagotovila zasebnemu zavodu, nimajo narave kapitalske naložbe po prvem odstavku 67. člena ZJF, občina pa svojega premoženja tudi ni organizirala v eni izmed oblik, ki jih določa drugi odstavek 67. člena ZJF. Glede na navedeno se zdi, da pravna praksa ne preprečuje ustanavljanja zasebnih zavodov s strani pravnih oseb javnega prava, zlasti dokler registrska sodišča tovrstno prakso dopuščajo s tem, da vpisujejo v sodni register tudi zavode, ustanovljene s strani občin in drugih subjektov javnega prava, v konkretnem primeru tudi zasebne univerze.

po naravi stvari ne more nastopati v tržnih konkurenčnih razmerjih s pridobitnimi nameni.⁵ Ali z besedami Ustavnega sodišča: »Ustavna določba 58. člena je logična, če jo razumemo tako, da zaradi neavtonomnosti zasebnih univerz ustanovitelj lahko odloča o ‚svoji‘ univerzi, država kot ustanovitelj pa o ‚svojih‘ univerzah ne, ker se je z določbo 58. člena Ustave pravicam, ki bi jih imela kot ustanoviteljica, opovedala (*ibid.*, tč. 32).«

16. Prva odločba Ustavnega sodišča (U-I-34/94), ki je celovito presojala in ocenila ustavnost Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 67/93, ZViS), je v izreku ugotovila, da je ZViS v neskladju z Ustavo, kolikor določa, da so avtonomne tudi članice državne univerze, upošteva, da je »(N)osilka pravice do avtonomnosti (je) po jasni ustavni določbi državna univerza oziroma visoka šola«⁶ (navedba iz relevantnega dela evidenčnega stavka odločbe). Avtonomija državne univerze po razlogovanju US ne vključuje pravice do samoorganiziranja, ki je pridržana ustanovitelju: »Vendar že iz narave stvari (ker gre za pravno, ne pa za fizično osebo, ki nastane po naravnih zakonih), pa tudi iz ustavne določbe (državna univerza) izhaja, da avtonomnost ne vključuje tudi pravice do samoorganiziranja. Da univerza sploh lahko začne avtonomno delovati, mora država sprejeti ...« Sledi navedba pravic države kot usta-

5 Kolikor država (ali občina) kot ustanovitelj zagotovi in kontinuirano zagotavlja tudi sredstva za začetek dela in izvajanje dejavnosti takšne univerze (finančna sredstva, prostore, ipd.), in če bi takšna »zasebna državna univerza« nastopala kot subjekt v razmerah svobodne gospodarske pobude, bi bilo njeno nastopanje tudi v neskladju s konkurenčnim pravom EU, saj bi šlo za nedovoljeno državno pomoč.

6 ZViS 1993 je v 6. členu (avtonomija visokošolskih zavodov) urejal, da delujejo po načelih avtonomije visokošolski zavodi, torej vse vrste visokošolskih zavodov, ki jih je našteval 2. člen zakona (fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole). Določba 58. člena Ustave se glasi: »(1) Državne univerze in državne visoke šole so avtonomne. (2) Način njihovega financiranja ureja zakon.« V osnutku Ustave se je določba o univerzitetni avtonomiji glasila »Univerze in druge visoke šole ...«, iz česar lahko sklepamo, da je z izrazom »in državne visoke šole« mišljeno »in druge državne visoke šole«, povedano z besedami iz kasnejšega Zakona o visokem šolstvu (1993) pa so to »drugi visokošolski zavodi« oziroma natančneje, v sedanjem razlagalnem okviru, »drugi državni visokošolski zavodi«. Na podlagi povedanega pa ostaja odprto vprašanje razlage, ali sintagma »drugi državni visokošolski zavodi« obsega vse tri, glede članstva v univerzi relevantne vrste VZ: članice univerze, pridružene članice univerze in samostojne visokošolske zavode. Sicer pa je vsaka od teh treh kategorij po svojem ustanoviteljskem oziroma lastninskem statusu lahko zasebna, državna, »zasebno-državna« ali v mešani javno-zasebni lasti.

novitelja »svoje« univerze, da uredi pravila in akt o njeni ustanovitvi, vključno s temeljnimi določbami o njenem statusu, načinu vodenja in upravljanja, nalogah oziroma dejavnosti, ter določbe, ki urejajo temeljna razmerja med njenimi konstitutivnimi deli (fakultete – znanstveni delavci – pedagoški delavci – drugi delavci – študentje).

17. Ista odločba Ustavnega sodišča izrečno navaja ustanoviteljske pravice države. Vendar moramo za obravnavo zasebnih univerz in njihovih članic šteti ustanoviteljske pravice Republike Slovenije, *mutatis mutandis*, tudi za pravice zasebnega ustanovitelja zasebne univerze, ki so po razlogovanju Ustavnega sodišča: »... pravila in akt o njeni ustanovitvi, to pa nujno vključuje vsaj temeljne določbe o njenem statusu, načinu vodenja in upravljanja, nalogah oziroma dejavnosti, nadalje določbe, ki urejajo temeljna razmerja med njenimi konstitutivnimi deli (fakultete – znanstveni delavci – pedagoški delavci – drugi delavci – študentje) ...« *Ker zasebnih univerz in njihovih članic ne zavezuje ustavna določba o avtonomiji, moramo sklepati, da lahko ustanovitelji zasebne univerze in njenih članic samostojno uredijo temeljna notranja razmerja med (zasebno) univerzo in njenimi članicami (zasebnimi fakultetami, akademijami in visokimi šolami).* Šele po ureditvi teh temeljnih razmerij je sploh mogoče govoriti o tem, kdo in kaj je (zasebna) univerza na podlagi njenega akta o ustanovitvi.

Državna univerza v tranziciji?

18. Kot svoj *obiter dictum* navaja pričujoča študija tudi komentar o aktualnih pravno-političnih vprašanjih ureditve razmerij med državnimi univerzami in njihovimi članicami v času prvega sprejemanja ZViS(1993) in njegove ustavne ocene (1994–1998). To vprašanje izrečno zastavlja tudi odločba U-I-34/94:
 - »... tudi iz poročil v medijih o sporih znotraj državnih univerz se da ugotoviti, da poglobitno vprašanje, ki ovira nemoteno in avtonomno delovanje in upravljanje obstoječih državnih univerz, ni vprašanje avtonomnosti univerze oziroma njenih delov v razmerju do oblasti, ampak prav nedorečenost vprašanja, kdo je no-

silec avtonomnosti, s tem v zvezi pa zlasti vprašanje razmerja med univerzo in njenimi konstitutivnimi elementi (tč. 68).«

- »Nadalje pa je – kolikor že sam pojem ‚članic univerze‘ ni nezdržljiv z avtonomijo univerze – Zakon protiušten tudi zato, ker v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave) v bistvu sploh ne določa statusa članic univerze. Zakon sploh ne opredeljuje osnovnih značilnosti statusno-pravnega položaja članic univerze, saj iz zakona ni jasno niti to, zakaj sploh uporablja izraz ‚članice univerze‘: ali je to morda le nepremišljen terminološki ostanek nekdanje ureditve, ko je bila univerza v resnici (pravno in dejansko) zgolj združenje članic – ali naj bi ta izraz tudi v sedanjí ureditvi univerze kakorkoli kazal na njeno notranjo ureditev. Tako npr. iz 10. člena Zakona ne izhaja jasno, ali so fakultete in druge članice univerze pravne osebe ali ne, posledično pa je negotov tudi pravni status univerze (ali je ta le združenje članic – to bi nasprotovalo ustavni določbi o njeni avtonomnosti; ali gre za posebno vrsto sestavljene pravne osebe – to bi zahtevalo dodatno normativno ureditev takšnega izjemnega tipa pravnega subjekta). S tem, da ni uredil ali pa je premalo natančno uredil ta vprašanja, pa je zakonodajalec poleg 2. člena Ustave kršil tudi 57. in 59. člen Ustave, saj ni izpolnil nalog, ki jih ima na področju visokega šolstva na podlagi t. i. Organizacijsko-pravnega institucionalnega jamstva države (gl. tč. 42 te obrazložitve) (tč. 70).«
- »Pomemben del tega vprašanja je tudi vprašanje razmerja med univerzo in njenimi ‚članicami‘. Pri tem je treba opozoriti tudi na pomembnost prehodnih določb zakona, ki urejajo prehod od prejšnjega tipa univerze k novemu tipu. Če bo zakonodajalec izbral institucionalni model univerze, ki se od prejšnjega bistveno razlikuje tudi po vlogi ‚članic‘ univerze in po njihovem razmerju do univerze, bo moral v prehodnih določbah poskrbeti tudi za tak način oblikovanja univerzitetnih organov, ki bodo sprejemali njen statut in druge avtonomne akte, da bo s tem omogočeno preoblikovanje univerze v zakonsko določeni smeri. Prepuščanje oblikovanja novih znotrajuniverzitetnih raz-

merij organom, sestavljenim še po prejšnjem modelu univerze kot zgolj združenja članic namreč lahko tudi onemogoči vsako bistveno preoblikovanje univerze, ne glede na to, koliko daleč bo smer in cilj tega preoblikovanja določal že zakon, koliko pa ga bo prepuščal nosilcem univerzitetne avtonomije samim (tč. 72).«

19. Iz pravkar navedenih pojasnil Ustavnega sodišča je razvidno, da se je zastavljalo vprašanje »sporov znotraj državnih univerz«, temeljnega vprašanja »ostanka nekdanje ureditve, ko je bila univerza v resnici (pravno in dejansko) zgolj združenje članic«, ali pa da »gre za posebno vrsto sestavljene pravne osebe« in torej za temeljno vprašanje »prehoda od prejšnjega tipa univerze k novemu tipu«. Vsaj deloma je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja šlo za zgodovinsko-politično vprašanje, ki je dobivalo tudi zakonske in ustavno-pravne razsežnosti: V bivšem nedemokratskem sistemu je namreč oblast omejevala svobodo znanosti, visokošolskega izobraževanja in avtonomijo univerze na različne načine, zlasti pa na podlagi segmentacije sistema, konkretno, avtonomije članic univerze v razmerju do univerze kot celovitega akademskega sistema. Politična oblast je učinkoviteje omejevala svobodo znanosti, umetnosti in univerzitetnega pouka v razmerju do vsake članice univerze posebej, kot pa v soočenju z akademsko in politično močnejšimi sogovorniki na ravni vse univerze.⁷ Opisana vprašanja vsaj deloma pojasnjujejo tudi nastajanje ustavne določbe o avtonomiji državnih univerz in državnih visokih šol ter razdeljenost sodnikov Ustavnega sodišča, ko so v razmerju pet glasov »za« in štirih »proti« leta 1998 odločali o tedanjih vprašanjih celovite ureditve slovenskega visokega šolstva.

Avtonomija državnih in podjetniška svoboda zasebnih univerz

20. V nadaljevanju je Ustavno sodišče natančneje razločilo med ustavnimi in zakonitimi pravicami Republike Slovenije kot ustanovitelja držav-

⁷ O tem glej v: Janez Jerovšek, »Slovenska univerza včeraj, danes, jutri«, v: Prispevki za slovenski nacionalni program, Nova revija, številka 57, leto 1987, str. 175–194; Peter Jambrek, »Ustava in slovensko narodno vprašanje«, v: Gradivo za slovensko ustavo, Ljubljana: Časopis

nih ter ustanoviteljev zasebnih univerz: »Določbo, da Ustava zagotavlja avtonomnost državnim, ne pa tudi nedržavnim (zasebnim) univerzam in visokim šolam, lahko logično razložimo, če upoštevamo, da pojmovno lahko v delovanje pravnih oseb zasebnega prava posegajo predvsem ustanovitelji v skladu s pravili, ki so jih sprejeli oziroma za katera so se dogovorili, in pa država kot oblast. V delovanje oseb javnega prava pa lahko posega država kot ustanovitelj in kot oblast. Ustanovitelji ravno definirajo univerzo oziroma visoko šolo kot zasebno ali državno. Ustavna določba 58. člena je logična, če jo razumemo tako, da zaradi neavtonomnosti zasebnih univerz ustanovitelj lahko odloča o ‚svoji‘ univerzi, država kot ustanovitelj pa o ‚svojih‘ univerzah ne, ker se je z določbo 58. člena Ustave pravicam, ki bi jih imela kot ustanoviteljica, odpovedala. Pač pa se država z navedeno določbo ni odpovedala pravicam, ki jih ima kot oblast: drugačno razumevanje bi privedlo do nelogičnega rezultata, da bi v razmerju do države uživale več avtonomnosti državne kot pa zasebne univerze.« Državne so po razlagi Ustavnega sodišča univerze, ki jih ustanavlja država:⁸ »*Ustanovitelji ravno definirajo univerzo oziroma visoko šolo kot zasebno ali državno* (tč. 32. odločbe US).«

21. Ko ugotovi, da 58. člen Ustave izrecno varuje samo avtonomijo državnih univerz in visokih šol, se Ustavno sodišče povpraša, »ali so avtonomne samo državne univerze, zasebne pa ne?«⁹ In malo zatem odgovori: »Pred posegi države kot oblasti ne varuje zasebnih univerz izrecno nobena ustavna določba, posredno pa določba 59. člena.

za kritiko znanosti, št. 108, april 1988, str. 18–43.

8 Ustava in ZViS ne pojasnujeta, ali je morebiti šteti za državne tudi univerze, ki jih ni ustanovila Republika Slovenija, temveč kaka druga oseba javnega prava, na primer občina ali javni zavod. Spregledata tudi možnost univerze v mešanem lastništvu države in zasebnega ustanovitelja in vprašanje prevladujočega vpliva te ali one kategorije ustanovitelja. Civilno pravo dopušča, da subjekti javnega prava ustanovijo zasebno pravno osebo na podlagi ustreznega akta o ustanovitvi – ne pa z odločbo organa. V teh primerih je upoštevano, da je tako nastala oseba zasebnega prava, ki jo obvladujejo osebe javnega prava, na primer Republika Slovenija, občine, mestne občine ali javni zavodi. Primer tako obvladovane »zasebne« univerze sta UNG in EMUNI, deloma pa tudi univerze, ki bi bile v mešani zasebno-javni lasti.

9 Ta razlog v odločbi US ni nosilni, ampak je obiter dictum v konceptualnem razdelku III (b) (33), ki pojasnjuje pojem avtonomnosti in odgovarja na vprašanje, ki si ga je zastavilo US samo. V razdelku A. I med navedbami udeležencev ni v nobeni navedbi problematizirano

Svobode ustanavljanja, organiziranja in delovanja zasebnih univerz ni mogoče utemeljevati z določbo 74. člena Ustave, saj ne gre za gospodarsko pobudo.¹⁰ Stališče, da lahko ustanovitelj odloča o ,svoji' univerzi povsem svobodno, bi bilo mogoče utemeljiti s splošno osebnostno pravico iz 35. člena Ustave. Ta pa je na tem področju tudi pri zasebnih univerzah nujno omejena vsaj z določbo prvega odstavka 57. člena Ustave (Izobraževanje je svobodno.), tretjega odstavka 57. člena Ustave (Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.) in 59. člena Ustave (Zagotovljena je svoboda znanstvenega in umetniškega ustvarjanja).«

22. Celovito oziroma sistematično razumevanje Ustave in ne nazadnje logičnega niza razlogov, ki jih navaja Ustavno sodišče samo, ko išče ustavno podlago varovanja zasebnega visokega šolstva, je prav v *komplementarnosti in ekvivalentnosti dvojnega varstva slovenskega visokega šolstva – po 58. členu za državne in po 74. členu za zasebne univerze in visoke šole*. Če je empirično in pravno logično, da varuje zasebno, odplačno in pridobitno dejavnost nudenja visokošolskih izobraževalnih storitev za ta namen naravno nosilna pravica do svobode podjetniške oziroma gospodarske pobude, je moral ustavodajalec najti za državne univerze in visoke šole, ki niso subjekti zasebnega prava, imajo pa »specifične naloge kot javna služba«, posebej urejeno ustavno varstvo – pravico do avtonomije državnih univerz in visokih šol. Prav to razumno jedro ustavne ureditve vi-

razmerje med avtonomijo državnih in zasebnih univerz.

10 Kar preseneča že zaradi samega bistva na tem mestu zastavljenega vprašanja o statusu zasebnih visokošolskih zavodov, pa tudi spričo siceršnjega ustavnosodnega komentiranja Zakona o zavodih, ki skupaj z ZVis ureja tudi tržno in gospodarsko izvajanje izobraževalne storitve proti plačilu. Tudi Avblja odgovor US ne prepriča: »Država ima obveznost, da ne preprečuje posameznikom ali pravnim osebam ustanavljati in upravljati šol tudi za pridobitev visokošolske izobrazbe. (U-I-34/94, Ur. l. 18/98, tč. 39). US je sicer zapisalo, da je pravna podlaga za pravico ustanavljanja zasebnih univerz splošna osebnostna pravica iz 35. člena ustave, ki zagotavlja svobodo ravnanja. 74. člen naj ne bi bil prava ustavna podlaga, ker pri ustanavljanju zasebnih univerz ne gre za gospodarsko pobudo. Tako stališče ni najbolj prepričljivo, saj lahko zasebna univerza nedvomno prav na temelju 74. člena opravlja tudi storitve na trgu. Hkrati je določba 35. člena ustave preveč splošna za pravno podlago ustanavljanja zasebnih univerz in se kot mnogo bolj primerna ponuja določba 42. člena ustave, ki vsakomur zagotavlja svobodo zbiranja in združevanja« (Matej Avbelj, Komentar ustavne določbe o avtonomiji univerze v KURS, Nova univerza, 2019).

sokega šolstva je v sredini devetdesetih let Ustavno sodišče spregledalo.¹¹

Zasebne univerze kot ponudniki visokošolskih storitev po pravu EU

23. Za razlago in uporabo ZZ in ZViS v primeru zasebnih univerz in njihovih članic – zasebnih visokošolskih zavodov s pravno subjektiviteto – je upoštevana tudi pravna ureditev EU, katere članica je RS. Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, se uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU. Ta določba zavezuje tudi Ustavno sodišče, da pri izvrševanju svojih pristojnosti upošteva pravo EU tako, kot to iz njega izhaja. Ustavno sodišče mora pri izvrševanju svoje ustavne pristojnosti odločanja o skladnosti zakonov z Ustavo pri razlagi nacionalnega prava upoštevati pravo EU. Nacionalnega prava ne sme razlagati v nasprotju z načelom primarnosti kot temeljnim načelom prava EU, ampak v luči prava EU, da se zagotovi njegova polna učinkovitost. Pri ugotavljanju vsebine prava EU Ustavno sodišče sledi ustaljeni presoji SEU, ki je pristojno za razlago prava EU.¹²

11 Od leta 1998, ko je bila izdana pravkar komentirana odločba US, do datuma sedanje študije o (ne)ustavnosti ZViS je preteklo že več kot dvajset let. V tem času se je povsem spremenila struktura slovenskega visokega šolstva, tudi glede na razmerje med državnim, javnim in zasebnim. Za razlago in uporabo je na razpolago bistveno zajetnejši obseg ustavno-sodnega prava univerze, tudi ustavnopravno raziskanega in komentiranega. Ključna se zdi vedno večja oddaljenost ustavno-pravnih zatečenih percepcij o ureditvi samoupravnih interesnih skupnosti »druženih dejavnosti« iz bivšega nedemokratskega ustavnega sistema in ne nazadnje, celovita integracija slovenskega prava v pravo EU na podlagi načela primarnosti slednjega. Pravna znanost od leta 2003 dalje že 15 let spremlja in komentira evropske ureditve na podlagi ustreznih določil Temeljnih pogodb, direktiv EU ter sodb SEU o storitvah, vključno izobraževalnih in visokošolskih.

12 Pričujoča študija pri razlagi prava EU o storitvah in njegovi aplikaciji na pravno ureditev v RS povzema in se opira na razlogovanja US v precedenčni odločbi U-I-194/17-21 z dne 15. 11. 2018. Glej tudi: Odločba št. U-I-65/13 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 54/14, in OdlUS XX, 27), 22. točka obrazložitve; odločba Ustavnega sodišča št. Up-105/13 z dne 23. 1. 2014 (Uradni list RS, št. 14/14, in OdlUS XX, 31), 8. točka obrazložitve. Ustavno sodišče je tudi ugotovilo, da se v Republiki Sloveniji za izvajanje »negospodarske javne službe« ustnavljajo javni zavodi po 3. členu ZZ (op. 15., U-I-194/17-21).

24. Pričujoča študija uporablja za zasebne visokošolske zavode, v konkretnem primeru za zasebne univerze in njihove zasebne članice, tudi izraz zasebniki,¹³ upošteva, da slednji izvajajo svojo dejavnost s prodajo svojih storitev na trgu in proti plačilu, in da gre v tem primeru v načelu za pridobitno, torej gospodarsko dejavnost.¹⁴
25. Državne univerze in državne visoke šole skladno s pravom EU izvajajo »negospodarske storitve splošnega pomena« (*non-economic services of general interest*), za katere se ne uporablja Direktiva o storitvah.¹⁵ Ustavno sodišče ugotavlja, da doktrina v ustaljeni praksi SEU zaznava dve glavni liniji argumentacije, ki pripeljeta do sklepa, da je neka storitev ali dejavnost negospodarska: (a) izvrševanje javne oblasti oziroma področje »strateških storitev«, kot so komunalne pokopališke dejavnosti, nekatere pristaniške dejavnosti, kontrola zračnega prometa itd., ter (b) storitve, ki so izraz socialne solidarnosti, kot so sheme določenih socialnih zavarovanj, obveznih kmetijskih odškodninskih sistemov itd. Vsaj v glavnem se kaže kot točna ugotovitev, da se za dejavnosti domneva, da so gospodarske, razen če so povezane z oblastnim ravnanjem ali s solidarnostjo (U-I-194/17-21, tč. 25). Noben od pravkar navedenih kriterijev (izvrševanje javne oblasti, strateških storitev, socialne solidarnosti) ne ustreza pravnemu položaju zasebnih univerz in njihovih članic po slovenskem pravu.
26. Izobraževalne storitve, ki jih v glavnem financirajo starši ali učenci ali pa imajo komercialne prihodke, tudi po mnenju Evropske komisije

13 Analogno z uporabo izraza zasebniki kot ga je uvedlo Ustavno sodišče v odločbi U-I-194/17-21 za izvajalce (»ponudnike«) zasebne, tudi koncesionirane, zdravniške dejavnosti.

14 Pričujoča študija obravnava, *passim*, status zasebnih visokošolskih zavodov, tudi univerz in njihovih članic, ki jih deloma ali v celoti obvladujejo osebe javnega prava. Stvar konkretne presoje Ustavnega sodišča je, ali bo tudi v primeru zasebnega visokega šolstva upoštevalo (kot je to storilo v primeru zasebnikov na področju zdravstva), da javna oblast pri izvrševanju javne visokošolske službe neposredno sodeluje prek javnih zavodov, ne pa prek večinske udeležbe v zasebnih VZ, ki pridobivajo koncesije. Čeprav so zasebniki s koncesijo po ZZDej praktično vedno v lasti oseb zasebnega prava (U-I-194/17-21), pa temu ni povsem tako tudi v primeru zasebnih VZ in konkretno zasebnih univerz.

15 Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, 27. 12. 2006 – v nadaljevanju Direktiva o storitvah).

sodijo v gospodarske storitve (in so posledično podvržene pravilom o državnih pomočeh).¹⁶ Glede na navedeno je potrebno storitve zasebnih univerz in njihovih članic, ki jih te opravljajo na trgu proti plačilu, v luči pravil EU šteti za gospodarske storitve oziroma dejavnost; posledično gre za dejavnost, ki je varovana z jamstvi iz 74. člena Ustave.

27. Direktiva o storitvah, ki se uporablja za izvajanje pridobitnih storitev pa nacionalnem pravu, v pričujočem primeru tudi za slovenske zasebne univerze, vsebuje, *inter alia*, tudi naslednje, za pravne položaje, ki jih obravnava pričujoča pobuda, tehtne opredelitve in zahteve:¹⁷

- zajema le pridobitne storitve; storitve splošnega gospodarskega pomena so storitve, ki so pridobitne in zato spadajo v področje uporabe te direktive (17. člen Direktive),
- Sodišče EU meni, da je bistveni element plačila dejstvo, da predstavlja denarno nadomestilo za ustrezne storitve in ugotavlja, da plačila ni pri dejavnostih, ki jih brez nadomestila izvaja država ali se izvajajo v imenu države (34),
- pojem »ponudnika« bi moral zajemati vsako fizično osebo, ki je državljani države članice, ali vsako pravno osebo, ki na ozemlju države članice opravlja storitveno dejavnost, in sicer z uveljavljanjem svobode ustanavljanja ali prostega pretoka storitev (36),

16 Obvestilo Komisije o pojmu državne pomoči po členu 107(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije, (2016/C 262/01), tč. 28–32. Tako je Sodišče Evropske unije v preteklosti že razsodilo, da pouk, ki ga izvajajo izobraževalne ustanove, ki se pretežno financirajo iz zasebnih sredstev, zlasti od učencev in njihovih staršev, pomeni gospodarsko storitev v smislu 50. člena PES (sedaj 56. člen PEU), cilj, ki ga zasledujejo te ustanove, pa je dejansko v tem, da ponujajo storitev za plačilo. Bistvena značilnost plačila je namreč v okoliščini, da gre za gospodarsko protidajatev za zadevno storitev. Smiselno enako plačljive storitve (zasebnih) visokošolskih zavodov obravnava tudi Evropska komisija ter jih ločuje od javnih izobraževalnih storitev, v pretežni meri financiranih iz proračuna.

17 Uvodno navaja Direktiva o storitvah tudi naslednje razloge za urejanje storitev na ravni EU: na področju storitev prevladujejo v EU mala in srednja podjetja (MSP) (1), Direktiva omogoča potrošnikom dostop do večje izbire storitev po konkurenčnih cenah (4), njen namen je vzpostavitev notranjega trga storitev in pri tem ohraniti pravo ravnovesje med odpiranjem trga in ohranjanjem javnih storitev (4), Direktiva predstavlja splošen pravni okvir, ki se uporablja za najrazličnejše storitve in hkrati upošteva posebnosti vsake vrste dejavnosti (7).

- pojem »pravne osebe« v skladu z določbami Pogodbe o ustanavljanju gospodarskim subjektom omogoča, da svobodno izberejo pravno obliko, za katero menijo, da je primerna za izvajanje njihove dejavnosti; glede na to pojem »pravne osebe« v smislu Pogodbe pomeni vse gospodarske subjekte, ki so ustanovljeni ali delujejo v skladu z zakonodajo države članice, ne glede na njihovo pravno obliko (38),¹⁸
- začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti ne bi smelo biti predmet kakršnega koli ekonomskega preskusa (66), pri čemer bi se odobritev pogojevala z dokazom obstoja ekonomske potrebe ali povpraševanja na trgu, s presojo morebitnih ali trenutnih ekonomskih učinkov dejavnosti ali z oceno ustreznosti dejavnosti glede na cilje gospodarskega načrtovanja, ki jih je določil pristojni organ,¹⁹
- sporne so zahteve, ki določajo najmanjše število zaposlenih (člen 15, f).²⁰

28. EU ima za področje šolstva podporne pristojnosti, večinoma na podlagi *soft law* določb.²¹ SEU je odločilo, da za javne univerze ne velja prost pretok storitev, medtem ko za zasebne študijske programe to pravilo načeloma velja (kot tudi Direktiva o storitvah).²² Sicer pa svobodo gospodarske pobude določa tudi člen 16 Listine o temeljnih pravicah EU.

18 Tudi pričujoča študija odpira vprašanje pravice do samoorganizacije in pravne subjektivitete slovenskih zasebnih univerz kot povezave zasebnih članic in pridruženih članic univerze.

19 Merila za inštitucionalno in programsko akreditacijo NAKVIS zahtevajo izpolnitev pogoja predvidenega in glede na stvarne prognoze načrtovanega števila zaposlitev oziroma delovnih mest za diplomante konkretnega programa ali fakultete.

20 ZViS ureja tudi to vprašanje kot pogoj za ustanovitev in delovanje zasebne univerze, ko zahteva vsaj eno tretjino polno zaposlenih pedagoških sodelavcev na univerzitetnih programih zasebne univerze.

21 Več o tem glej v: A. Gideon, *Higher Education Institutions in the EU: Between Competition and Public Service*, Legal Issues of Services of General Interest, DOI 10.1007/978-94-6265-168-5-2 (T.M.C. Asser Press and the author 2017).

22 Glej sodbi SEU v zadevah Wirth (C-109/92 in Hummerl (C-263/86). Relevantna navedba iz Wirth: »Under the first paragraph of Article 60 of the Treaty, the chapter on services covers only services normally provided for remuneration. The essential characteristic of remuneration, which lies in the fact that it constitutes consideration for the service in question, is absent in the case of courses provided in an establishment of higher education which is financed out of

SAMOORGANIZACIJA IN PRAVNA OSEBNOST ZASEBNIH UNIVERZ IN NJIHOVIH ČLANIC

Pravna osebnost zasebne univerze in njenih članic

29. 10. člen (*pravna subjektiviteta univerze in članic*) ureja : »(1) Univerza je pravna oseba. V okviru univerze se ustanovijo fakultete in umetniške akademije, lahko pa tudi visoke strokovne šole in drugi zavodi – članice univerze (v nadaljnjem besedilu: članice univerze). (2) Članice univerze imajo pravice in obveznosti, določene s tem zakonom, aktom o ustanovitvi univerze in statutom univerze. (3) Članice univerze pri izvajanju nacionalnega programa visokega šolstva, za katerega zagotavlja sredstva Republika Slovenija, nastopajo v pravnem prometu s pooblastili, ki jih določa akt o ustanovitvi univerze in statut, v imenu in za račun univerze. (4) V drugih primerih članice univerze nastopajo v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom univerze. (5) Članica univerze ima lahko žiro račun.«

30. Ustavno sodišče je v 3. razdelku izreka odločbe U-I-34/94 odločilo, da je »Zakon o visokem šolstvu (je) v neskladju z Ustavo, kolikor določa, da so avtonomne tudi članice univerze.« Ni sporno, da so nosilke avtonomnosti lahko le državne univerze in državne visoke šole. Zato se v izreku ustavne odločbe ugotovljena protiustavnost nanaša le na državne visokošolske zavode, ne pa tudi na zasebne. To velja v celoti tudi za razdelek B., IV. (Presoja ustavnosti), (status univerze), tč. 60, 61, in zlasti d) (ugotovljena protiustavnost), tč. 68, 69, 70, 71 in 72 navedene ustavne sodbje. Ustavno sodišče je v tč. 73 obrazložitve te odločbe navedlo, da bi odprava protiustavnosti, opisanih v točkah 68 in 69 obrazložitve odločbe zahtevala takšne posege v Zakon, ki bi lahko povzročili njegovo nekonsistentnost, v veliki meri

public funds and where students pay only enrolment fees. Conversely, courses given in an establishment of higher education which seeks to make an economic profit and which is financed essentially out of private funds, particularly out of payments made by students or their parents, do constitute services within the meaning of Article 60 of the Treaty.»

pa da gre tudi za ugotovljene pravne praznine: »Gre torej za primer, ko protiustavnosti ni mogoče popraviti z razveljavitvijo Zakona, zato je Ustavno sodišče v točki 3 izreka te odločbe na podlagi določbe 48. člena ZUstS samo ugotovilo njegovo protiustavnost in odločilo, da mora zakonodajalec v roku enega leta ugotovljene protiustavnosti odpraviti.« Dejstvo je, da zakonodajalec nikoli ni spremenil nosilnih določb 10. člena ZViS glede ugotovljene protiustavnosti pravne subjektivitete državnih univerz in njihovih članic.

31. Vendar to ni del analize pričujoče študije o protiustavnosti ZViS. Slednja izrecno ugotavlja, da so določbe 10. člena ZViS v povezavi in na podlagi ustavnih pravic iz 35. člena (pravica do splošne svobode ravnanja) in 74. člena (pravica do svobode gospodarske pobude) Ustave pomensko tako določljive, da zasebnim univerzam zagotavljajo vse za njihovo delovanje in razvoj potrebne pravice do statusne samoorganizacije, vključno s pravico do kakršnekoli ureditve njihove pravne subjektivitete. Pričujoča študija zastavlja zgolj vprašanje, ki temelji na razlogovanju Ustavnega sodišča o objektivnem, na podlagi pravne prakse obstoječem pogoju pomenske nedoločnosti, to pa je *»obstoj možnosti različne uporabe zakona in arbitrarnosti državnih organov, ki odločajo o pravicah«*, v pričujočem primeru o pravicah zasebnih visokošolskih zavodov – univerz in njihovih članic.²³ V nadaljevanju pričujoča študija navaja aktualno obstoječo različno uporabo 10. člena ZViS na podlagi sodno dokazane arbitrarnosti državnega organa, v tem primeru Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ).
32. Študija predlaga, da Ustavno sodišče ali zakonodajalec sam ugotovi neskladnost določb 10. člena z določbami 2. člena Ustave RS (pravna država), kolikor pravna subjektiviteta zasebnih univerz in njihovih članic ni urejena skladno z načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisa tako, da bi preprečevala različno uporabo določbe v upravnopravni in sodni praksi ter arbitrarnost državnih organov, ki odločajo o pravicah zasebnih univerz. Študija predlaga, da Ustavno sodišče ali zakonodajalec sam podata ustavno skladno

23 Glej točko 14. odločbe U-I-194/17-21, z dne 15. 11. 2018, *mutatis mutandis*.

razlago 10. člena ZViS na podlagi ustavnih in na pravu EU temelječih pravic zasebnih univerz in njihovih zasebnih članic (natančneje glej tč. 6 te pobude).

33. Zadnji odstavek evidenčnega stavka odločbe U-I-34/94 se glasi: »Nadalje pa je – kolikor že sam pojem ‚članic univerze‘ ni nezdržljiv z avtonomijo univerze – Zakon protiustaven tudi zato, ker v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave) v bistvu sploh ne določa statusa članic univerze. S tem, da ni uredil ali pa je premalo natančno uredil ta vprašanja, pa je zakonodajalec poleg 2. člena Ustave kršil tudi 57. in 59. člena Ustave, saj ni izpolnil nalog, ki jih ima na področju visokega šolstva na podlagi t. i. organizacijskoppravnega institucionalnega jamstva države.« Pričujoča študija pogojno očita zakonodajalcu zgolj to, da je dopustil morebitno pravno praznino, ker ni tudi izrečno uredil pravice do proste presoje in svobodne ureditve pravne subjektivitete zasebne univerze in njenih zasebnih članic, ter kolikor slednje povzroča dokazano arbitrarno razlago in ravnanje državnih organov, konkretno MIZŠ.

Različne razlage in uporabe 10. člena ZViS

34. Slovenska upravno-pravna praksa in ureditev slovenskih univerz uporabljata in razlagata 10. člen ZViS glede pravne osebnosti članic univerze na dva različna načina: tako da priznavata pravno osebnost univerzi in članicam in tako da pravno osebnost priznavata samo univerzi, ne pa tudi članicam.²⁴ Statut zasebne *Univerze v Novi Gorici* (čistopis november 2012, 10. člen) ureja, da so njene fakultete, akademije in visoke šole organizacijske enote univerze in niso pravne osebe. Statut državne *Univerze na Primorskem* ureja, da je univerza pravna oseba v statusno-pravni obliki javnega zavoda (1. člen), glede članic pa 24. člen statuta ureja, da lahko samostojno v svojem

²⁴ V univerzo se lahko vključijo kot pridružene članice samostojni visokošolski in drugi zavodi (12. člen ZViS). Fakultete in umetniške akademije, ki so bodisi zasebni ali državni oziroma javni visokošolski zavodi, in visoke strokovne šole se lahko ustanovijo kot samostojni visokošolski zavodi in so pravne osebe (11. člen ZViS). V doktrini in v upravno-pravni praksi ni sporno, da samostojni VZ tudi po pridružitvi univerzi ohranijo pravno subjektiviteto.

imenu in za svoj račun opravljajo dejavnosti, kadar pri tem ne gre za izvajanje nacionalnega programa visokega šolstva in nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa. V tem primeru se razmerje med univerzo in članicami uredi s posebnim aktom, ki ga sprejme upraviteljski odbor univerze. *Univerza v Mariboru* je pravna oseba (7. člen Statuta UM). Osmi (8.) člen ureja pravice članic univerze, da nastopajo v pravnem prometu; 1. odst. 19. člena ureja, da članice univerze nastopajo v pravnem prometu pri opravljanju dejavnosti za uresničevanje nacionalnega programa visokega šolstva, za katerega se zagotavljajo javna sredstva, samostojno, v imenu in za račun univerze; 2. odst. 20. člena pa določa, da pri izvajanju drugih dejavnosti (iz 14. člena statuta) nastopajo v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun in za obveznosti, ki nastanejo v takšnem poslovanju, odgovarjajo z vsem premoženjem, brez omejitev. Statut *Univerze v Ljubljani* (z dne 16. 1. 2017) ureja, da je univerza pravna oseba (2. člen), v 10. členu pa določa, da je »Članica univerze (je) pravna oseba, katere pravna sposobnost je omejena, ko izvaja dejavnost v okviru nacionalnega programa visokega šolstva in nacionalnega razvojnega in raziskovalnega programa, za katera zagotavlja sredstva Republika Slovenija oziroma so pridobljena iz evropskih in drugih mednarodnih sodelovanj in projektov, financiranih iz javnih sredstev. Na podlagi pooblastila univerze nastopa članica pri izvajanju teh dejavnosti v pravnem prometu v imenu in za račun univerze.« *Nova univerza* je zasebni visokošolski zavod (1. člen statuta, 26. 6. 2018), ki nastopa v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun (3. člen); fakultete članice univerze pa so »pravne osebe, katerih pravna sposobnost je omejena, ko izvajajo dejavnosti, za katere zagotavlja sredstva Republika Slovenija, oziroma so pridobljena iz evropskih in drugih mednarodnih javnih sredstev (14. člen).« *Univerza v Novem mestu*, akreditirana leta 2017, je bila ustanovljena z združitvijo štirih (4) samostojnih visokošolskih zavodov, ki so ohranili pravno osebnost tudi po včlanitvi v univerzo.²⁵

35. Statuti vseh univerz spoštujejo določbo 10. člena ZViS, po kateri članice univerze pri izvajanju nacionalnega programa visokega šolstva,

²⁵ Glej sodni register in AJPES.

za katerega zagotavlja sredstva Republika Slovenija, nastopajo v pravnem prometu s pooblastili, ki jih določa akt o ustanovitvi univerze in statut, v imenu in za račun univerze, v drugih primerih pa nastopajo v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun. Vendar nekatere (UL, UNM in NU) to določbo razumejo, izrecno urejajo in uporabljajo tako, da članica ima pravno subjektiviteto, ki je pa omejena, ko izvaja nacionalni program, za katerega so zagotovljena javna sredstva. Druge (UM, UP) pravne subjektivite članic izrecno ne urejajo, ampak v statutih ponovijo formulacije iz 3. in 4. alineje 10. člena ZViS. Le Statut UNG članicam (fakultetam, akademijam in visokim šolam) izrecno odreja pravno osebnost in jih opredeljuje kot organizacijske enote univerze.²⁶

36. Pričujoča študija na tem mestu zgolj zastavlja naslednja pravno strokovno zanimiva vprašanja, ki jih pa ne šteje za odločilna za presojo ustavnosti celovite strukture 10. člena ZViS glede na načelo njegove jasnosti in pomenske določljivosti (2. člen Ustave RS): Ali je pravna osebnost članice vedno podana (4. alineja 10. člena ZViS), vendar v določenem pogledu z zakonom in statutom univerze omejena (3. alineja 10. člena ZViS)? Ali je podana, ko gre za delovanje na podlagi 3. alineje 10. člena, vendar ukinjena, torej neobstoječa, ko gre za delovanje po 4. alineji 10. člena? Ali 10. člen kot celota njegovih določb univerzam dopušča, da v okviru svoje avtonomije s statuti različno uredijo pravno subjektiviteto članic? Ali že naslov člena (»pravna subjektiviteta univerze in članic«) ne predpostavlja možno pravno subjektiviteto obeh – univerze in članic? Ali nastopanje članic v pravnem prometu s pooblastili univerze v imenu in za račun univerze ne predpostavlja pravne osebnosti v pravnem prometu nastopajoče pooblaščenice članice, upošteva, da v civilnem pravu pravna oseba (univerza) za zastopanje ne more pooblastiti same sebe, niti svoje organizacijske enote, ampak le določeno od nje same osamosvojeno

²⁶ Kar ni skladno z zahtevo ZZ, da morajo biti zasebni zavodi pravne osebe. Če je UNG v resnici zasebni VZ in morajo biti torej njegove članice fakultete, in ker so fakultete po ZViS VZ, potem logično sledi, da fakultete, članice UNG ne morejo biti »organizacijske enote« UNG, ampak zasebni VZ s pravno osebnostjo, ustrezno vpisani tudi v sodni register in v AJ PES.

pravno osebo, v tem primeru svojo članico? V nadaljevanju odpiramo za pričujočo ustavnopravno analizo odločilno vprašanje – ali lahko obstaja zasebna univerza, v katero so združeni kot njeni člani zasebni visokošolski zavodi (fakultete, akademije, visoke šole), ki niso pravne osebe? V nadaljevanju zatrjujemo, da je taka razlaga in uporaba 10. člena ZViS pravno nepravilna, da te možnosti določbe 10. člena ne urejajo in da vsled tega v ureditvi 10. člena pogojno²⁷ obstaja pravna praznina: »(S)plošni pravni akti (morajo biti) v tolikšni meri jezikovno jasni (razločni), da iz njih lahko določljivo ugotovimo pravno pravilo in njegov pomen. Določila splošnih pravnih aktov so zdaj bolj in zdaj manj določna, *conditio sine qua non* pa vsekakor je, da mora biti pravni akt pomensko določljiv. Če ne bi bil, bi imeli pred seboj pravno praznino.«²⁸ Še več, pričujoča študija navaja, da so *določbe 10. člena ZViS pomensko nedoločene in nejasne zaradi dokazane različne uporabe zakona in arbitrarnosti državnih organov, ki odločajo o pravicah zasebnih visokošolskih zavodov – univerz in njihovih članic.*²⁹

Poseg v pravice zasebne univerze zaradi napačne razlage 10. člena ZViS

37. Ta možnost ni samo abstraktna, ampak je podana v upravno-pravni, univerzitetni in sodni praksi tako, da je že povzročila različne uporabe zakona in arbitrarnosti državnega organa, ki neposredno posega v pravice pravnih in posredno v pravice fizičnih oseb (študentov). Gre za spor med Novo univerzo in Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) ter za spor med Univerzo v Novem mestu in MIZŠ, opisan v nadaljevanju te študije.

27 Pogojno v pomenu dveh pogojev pomenske nedoločnosti določbe: (a) da je ni možno pojasniti z ustaljenimi metodami pravne razlage ter (b) da ustvarja možnost (v pričujočem primeru tudi objektivno obstoječe in sodno dokazano empirično dejstvo) različne in arbitrarne razlage državnega organa (MIZŠ), ki posega v pravice.

28 Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Marjana Pavčnika k Odločbi št. U-I-181/16 z dne 15. 11. 2018, ki se mu pridružuje sodnik dr. Matej Accetto.

29 Glej točko 14. Odločbe U-I-194/17-21, z dne 15. 11. 2018, *mutatis mutandis*.

38. MIZŠ je v Pobudi za izvedbo postopka izredne evalvacije Nove univerze (številka 092-14/2017/291, z dne 23. 3. 2017) med drugim navedlo: »... Slednje, upoštevajoč pri tem tudi Akt o ustanovitvi in Statut Nove univerze, ki opredeljujeta vse tri članice kot pravne osebe, po mnenju ministrstva pomeni neskladje z 10. členom ZViS, ki v prvem odstavku izrecno deklarira univerzo kot pravno osebo ... V tem kontekstu – ob vprašanju statusa članic univerze, je ministrstvo januarja 2017 zaradi priprave razpisa za vpis v študijske programe z javno veljavnostjo zaprosilo za pojasnilo Evropsko pravno fakulteto in Fakulteto za državne in evropske študije (pripominjamo, da imata oba visokošolska zavoda dodeljene koncesije za opravljanje javne službe v visokem šolstvu). Ministrstvo je namreč na podlagi z dne 1. 12. 2016 s strani obeh visokošolskih zavodov posredovanega besedila razpisa za vpis v študijske programe za študijsko leto 2017/18 za objavo v skupnem razpisu za vpis ugotovilo, da po podatkih NAKVIS študijske programe izvaja Nova univerza, katere članici sta tudi oba omenjena visokošolska zavoda, vendar slednje iz posredovanega nabora študijskih programov ni bilo razvidno. Iz odgovorov obeh visokošolskih zavodov je razvidno, da sta se oba izrekla za del Nove univerze, vendar pa vsled tako ugotovljenega neurejenega oziroma nejasnega pravnega in dejanskega stanja ministrstvo v skupni razpis za vpis ni moglo uvrstiti študijskih programov pod imenom Nova univerza ... zato ministrstvo svetu agencije predlaga izvedbo postopka izredne evalvacije z namenom nedvoumne razjasnitve statusa Nove univerze in njenih članic.«
39. Rektor Nove univerze je na NAKVIS naslovil dopis, naslovljen kot Mnenje Nove univerze o pobudi MIZŠ za izredno evalvacijo (13. 6. 2017), v katerem so v razdelku III (»Zakonitost pravne osebnosti članic Nove univerze«), zavrnjena stališča MIZŠ glede pravne subjektivitete članic univerze. V tej analizi navajamo le naslednje izmed sklepnih ugotovitev mnenja Nove univerze o vprašanju zakonitosti pravne osebnosti članic zasebne univerze:
- »Članice univerze so že po zakonu vselej tudi fakultete (1. odstavek 10. člena ZViS-K). Glede na 2. člen ZViS-K je fakulteta vrsta VZ.

Podrobnosti glede ureditve VZ pa ZViS-K ne vsebuje. Ker je že iz imena očitno, da je VZ vrsta zavoda, se mora torej smiselno uporabiti tudi določbe ZZ.

- Glede na 1. odstavek 4. člena ZZ so zasebnopravni zavodi vselej pravne osebe, javni zavodi pa so to praviloma, lahko pa so tudi brez pravne osebnosti (2. odstavek 4. člena ZZ). Pravno osebnost pridobijo zavodi z vpisom akta o ustanovitvi v sodni register (12. člen ZZ). Zasebni zavod ne more obstajati drugače kot tako, da je vpisan v sodni register in ima pravni položaj pravne osebe.
- Drugače je z javnimi zavodi, ki lahko izgubijo pravno osebnost (2. odstavek 4. člena ZZ), vendar to v pričujočem primeru ni relevantno, saj odgovarjamo na vprašanje ustanovitve zasebne univerze na podlagi združitve več zasebnih VZ – fakultet.
- Univerzo je potrebno statusno obravnavati kot krovno pravno osebo, ki predstavlja združenje njenih članic.
- Glavni argument, ki utemeljuje nadaljnji obstoj pravne subjektivitete fakultet tudi po združitvi v univerzo, je okoliščina, da je zavod že pred tem imel samostojno pravno subjektiviteto. V univerzo se zavodi včlanijo kot v krovno organizacijo, pri čemer članstvo in včlanitev v določeno organizacijo statusno-pravno ne pomenita izgube temeljnih kakovosti pravne subjektivitete teh zavodov (elementov korporativnosti), ki se z združitvijo (korporacijsko-pravno gledano) ne spojijo niti pripojijo v univerzo, saj pri tem ne prenehajo obstajati kot zavodi, temveč se vanjo samo včlanijo.
- S statutom se lahko določijo zadeve tam, kjer zakon to dopušča v mejah zakonske ureditve. V obravnavanem primeru pa ZViS-K ne prepoveduje statutarne ureditve tega vprašanja (pravne subjektivitete članic). Kolikor se torej to vprašanje jasno uredi s statutom, ne obstoji nobena dilema, da je zakonska ureditev statutarno dopolnjena, in sicer v okvirih zakonsko dopustnega. ZViS-K je potemtakem v primeru zasebnih VZ prepustil določitev položaja statutarne ureditvi vsakega posameznega primera.
- Pravno subjektiviteto zasebnih visokošolskih zavodov (univerze in članic) utemeljuje 4. člen ZZ. Tako je potrebno razumeti tudi

odločbo US št. U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998, ki avtonomnost univerz in visokih šol (58. člen Ustave) daje državnim (javnim) univerzam in državnim (javnim) visokim šolam. Ker je nosilec avtonomnosti univerza (glej 34. tč. obrazložitve sodb), je tudi ta – in ne članica – nosilka pravne subjektivitete. Zato je potrebno razlogovati – v povezavi z določbami ZZ – da ZViS-K lahko določi, da je univerza pravna oseba, članice pa ne, samo za državne (javne) univerze, ne pa za zasebne.

- Z drugimi besedami: 10. člen ZViS-K za zasebne univerze in njene (zasebne) članice ne pride v poštev, kolikor dopušča, da članice univerze nimajo pravne subjektivitete.
- Glede pravne subjektivitete pa ustanovitelji zasebnega zavoda nimajo diskrecije – ZZ jim v 4. členu ne dopušča, da bi lahko odločili (npr. v ustanovitvenem aktu), da zavod ni pravna oseba (to možnost daje ZZ le za javne zavode). Isto velja tudi za zakonodajalca: Če primerjamo besedilo prvega in drugega odstavka 4. člena ZZ, nobena razlaga ne pripelje do drugačnega sklepa, kot do tega, da se z zakonom (ali odlokom) lahko izključi pravna subjektiviteta samo javnim zavodom (drugi odstavek). Zasebnim zavodom po prvem odstavku 4. člena ZZ zakon sicer lahko določi pravice, obveznosti in odgovornosti, ne more pa jim odvzeti pravne subjektivitete oz. določiti, da niso pravne osebe. Če bi zakonodajalec to hotel (če upoštevamo še namen zakonodajalca), potem bi v drugem odstavku 4. člena uporabil dikcijo, da se z zakonom (ali odlokom) lahko določi, da zavod ni pravna oseba. Pa je tako določil samo za javne zavode.
- MIZŠ ne more razlagati določb ZViS-K v nasprotju z ZZ in s tem proti namenu zakonodajalca, podprtega z argumentacijo sodb Ustavnega sodišča. In ravno to počne, ko poskuša prisiliti NU in NAKVIS, da uporabita 10. člen ZViS v nasprotju s pravnimi subjektivitetami NU in njenih članic, kakor jih pripoznavajo njihovi pravnomočno akreditirani pravni položaji.«

40. NAKVIS Pobude MIZŠ za izredno evalvacijo ni sprejel v obravnavo in je s tem ponovno potrdil veljavnost akreditacije Nove univerze ter njenega vpisa v evidenco visokošolskih zavodov in programov, ki jo

vodi. Vendar je MIZŠ vztrajalo pri svoji razlagi in uporabi 10. člena ZViS glede pravne subjektivitete zasebnih članic zasebne univerze.

Konkretno:

- Nova univerza je najprej naslovila na MIZŠ dopis za ureditev tega vprašanja in prejela dne 12. 1. 2018 pojasnilo ministrice dr. Maje Makovec Brenčič (številka 6033-569/2018/174 z dne 12. 1. 2018), ki zavrača vse predloge Nove univerze in ponovi: »Kot je ministrstvo že večkrat izpostavilo – je določbe 10. člena ZViS, ob izrecnem besedilu njegovega prvega odstavka, dopustno razumeti le na način, da je v medsebojnem razmerju univerza – članica, pravna oseba zgolj in edinole univerza.«
- Nova univerza je 1. 3. 2018 poslala na MIZŠ vlogo s predlogom za vpis v eVŠ z istočasno zahtevo za izdajo potrdila o vpisu v eVŠ. MIZŠ je obe vlogi zavrnilo z odločbo številka 6033-35/2018/3 z dne 13. 3. 2018 (Glej prilogo v dokaznem gradivu.).
- Nova univerza je najprej dne 12. 3. 2018 naslovila na Upravno sodišče tožbo proti Republiki Sloveniji, ki jo zastopa MIZŠ, zaradi molka organa glede zahteve za vpis Nove univerze v evidenčni in analitski informacijski sistem visokega šolstva v RS, in jo razširila na negativno odločbo MIZŠ z dne 13. 3. 2018 o vpisu v eVŠ.
- Sodišče je na seji 30. 10. 2018 razsodilo, da se tožbi ugodi, 1. točka izreka odločbe MIZŠ odpravi in zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek. Obrazložilo je, da »določba prvega odstavka 82a. člena, na katero je toženka oprla izpodbijano odločitev, ne daje podlage za stališče, da bi toženka kot upravljavec eVŠ ob obdelovanju podatkov iz evidenc eVŠ oziroma njihovem vnosu v evidence eVŠ, lahko presojala, ali so izpolnjeni materialnopravni pogoji po določbah ZViS, kot se sklicuje v obrazložitvi izpodbijane odločbe.« »Iz navedenega izhaja, da je toženka kot upravljavka eVŠ dolžna v evidence eVŠ vpisati podatke, ki jih določa ZViS.«
- Na to sodbo se je MIZŠ odzvalo tako, da je sprejelo odločbo (6. 12. 2018, številka 6033-35/2018/6), s katero je ponovno zavrnilo vlogo Nove univerze za vpis v eVŠ in v njej ponovilo svoje že večkrat zatrjevane in vsakič od NAKVIS in od Upravnega sodišča

posredno zavrnjene razloge. Posredno zato, ker se niti NAKVIS niti Sodišče nista izrecno opredelila do razlage in uporabe MIZŠ 10. člena ZViS, ampak sta pravno pravilno ugotovila, da MIZŠ ni pristojno za odločanje o vprašanju, o katerem sta pravnomočno že odločila zakonito pristojna NAKVIS in Sodišče (glej v dokaznem gradivu priložene dokumente: prva in druga Odločba MIZŠ, Tožba NU in Sodba Upravnega sodišča).³⁰

41. Vzporedno je potekal in še poteka upravno-pravni in sodni spor med Univerzo v Novem mestu in MIZŠ, ki se je začel na tožbo MIZŠ proti vpisu Univerze v Novem mestu in njenih članic v sodni register in v AJPES. Argumentacija vlog je v primeru MIZŠ proti UNM enaka kot v primeru MIZŠ proti NU. Zahtevkom UNM je sodišče v Novem mestu pritrdilo, in vpisi v sodni register so bili izvršeni skladno s predlogi predlagateljev (Glej: Tožba MIZŠ proti Univerzi v Novem mestu in Sodba sodišča v Novem mestu). Glede na interpretacijo 10. člena ZViS, za katero se zavzema pristojno MIZŠ, pa je kršena tudi ustavna pravica do svobode združevanja (42. člen Ustave), ki vsakomur omogoča, da se svobodno združuje z drugimi; zakonska ureditev, ki brez stvarnega razloga posega v statusni položaj zasebnih visokošolskih zavodov v primeru njihovega združevanja, posega v svobodno odločitev zavodov, ali bodo z drugimi ustanovili univerzo ali ne.

30 Odločba MIZŠ, s katero je organ iz pravno nepravilnega razloga, torej nezakonito, zavrnil izvršitev sodbe Upravnega sodišča, izpolnjuje »strogi test arbitrarnosti« akta države, kakršnega (bi lahko rekli), pogojuje ustavnosodni kriterij nejasnosti in pojmovne nedoločnosti predpisa. Konkretni primer odločbe MIZŠ sproža torej tudi vprašanje dna, do katerega se uspe spustiti arbitrarnost organa, dna, za katerega pa je iz previdnosti potrebno dopustiti, da bo nanj še vedno potrkal kdo od spodaj navzgor. Navedeno izkazuje, da je določba 10. člena ZViS v neskladju z načelom jasnosti in določnosti pravnih predpisov iz 2. člena Ustave. Zakon mora v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, tako da je pravnemu subjektu njegov položaj znan oziroma predvidljiv že na podlagi zakona.

RAZPOLAGANJE S PRESEŽKI ZASEBNIH UNIVERZ IN NJIHOVIH ČLANIC

Pridobitna in gospodarska dejavnost zasebnih univerz

42. Zasebni izvajalci visokošolske izobraževalne in znanstvene dejavnosti, ki izvajajo svoje izobraževalne in znanstveno-raziskovane storitve bodisi proti plačilu na tržišču bodisi v okviru javne visokošolske službe na podlagi koncesije za to dejavnost, so statusno organizirani kot zasebne univerze, njene zasebne članice ali pa so zasebni in samostojni VZ. Na splošno so lahko izvajalci visokošolske dejavnosti vselej visokošolski zavodi, njihovi ustanovitelji pa so domače ali tuje fizične ali pravne osebe. Ustanovitelji, torej lastniki visokošolskih zavodov so lahko fizične osebe, kot pravne osebe pa so lahko kakorkoli statusno organizirani – kot javni ali zasebni zavodi, občine, država, razni tipi gospodarskih družb, fundacije, idr. *V nadaljevanju uporablja ta študija na splošno za vse kategorije zasebnih ustanoviteljev in zasebnih visokošolskih zavodov, predvsem pa za to ustavnopravno analizo relevantnih zasebnih univerz izraz zasebniki, kolikor izvajajo svojo dejavnost v okviru javne službe pa tudi izraz koncesionarji oziroma izvajalci koncesije.*³¹ *Ustavnosporne določbe zakona so izpodbijane z vidika zasebnikov oziroma kolikor se nanašajo na zasebnike. Študija problematizira ustavnost določbe 78. člena ZViS, ki ureja: »Presežek prihodkov nad odhodki se uporablja za opravljanje in razvoj dejavnosti,« v besedni zvezi »na nepridobiten način« pa ne vidi še kakšnega dodatnega ali ločenega pomena, kot ga izrecno podaja določba, ki se nanaša na obvezno porabo presežka. Po gledanju pričajuče študije*

31 Javna oblast pri izvrševanju javne visokošolske službe neposredno sodeluje prek javnih zavodov – univerz, katerih ustanovitelj je bodisi Republika Slovenija ali pa drugi subjekt javnega prava, kot so občine, mestne občine, javni zavodi in drugi, ki ustanovijo javne ali zasebne VZ. Nekatere visokošolske zavode v Republiki Sloveniji so soustanovili zasebni ustanovitelji skupaj z državo ali/in drugimi javno-pravnimi subjekti v soustanoviteljstvu. Drugače povedano, nekateri visokošolski zavodi, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, so izključno v lasti oseb zasebnega prava, drugi pa so deloma v lasti oseb javnega in zasebnega prava. Pravice iz svobodne gospodarske pobude na podlagi 74. člena Ustave varujejo določen visokošolski zavod kolikor in v delu, ki ga obvladujejo osebe zasebnega prava.

opravljanje visokošolskih storitev na nepridobiten način v tem kontekstu ne pomeni nič več in nič drugega kot zapoved porabe presežka prihodkov nad odhodki za opravljanje in razvoj visokošolske dejavnosti ne glede na to, ali je ta dejavnost izvajana kot koncesijska dejavnost javne službe ali za plačilo na trgu.

43. Splošni in krovni predpis, ki ureja ustanovitev in delovanje visokošolskih zavodov, je Zakon o zavodih (ZZ). *Izvajanje pridobitne in gospodarske dejavnosti zasebnih zavodov* urejajo naslednje določbe:

- 1. člen ZZ: Zavodi so organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička.
- 2. člen ZZ: Zavode lahko ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, če ni za posamezne dejavnosti ali za posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno.
- 18. člen ZZ: Zavod lahko opravlja gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen.
- 25. člen ZZ: Koncesija za opravljanje javne službe se lahko da zavodu, ki ni ustanovljen kot javni zavod, če izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje.
- 48. člen ZZ: Zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi. Presežek prihodkov nad odhodki sme zavod uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno.
- 52. člen ZZ: Zavodi se lahko s soglasjem ustanovitelja povezujejo v skupnosti zavodov za opravljanje skupnih zadev.³² Zadeve, ki jih

³² Že na tem mestu opozarjamo, da se ureditev univerze v ZViS po našem razumevanju sklada z določbo o »skupnosti zavodov za opravljanje skupnih zadev« iz ZZ. V ureditvi ZGD pa so ekvivalenti take skupnosti zavodov koncerni (pogojno tudi holdingi) kot povezave

opravlja skupnost zavodov ter organi in organizacija skupnosti, se določijo z aktom o ustanovitvi skupnosti in njenim statutom oziroma pravili. Skupnost zavodov je pravna oseba, če ni z aktom o ustanovitvi skupnosti drugače določeno.³³

44. Za razumevanje in opredelitev dejavnosti zavodov, med drugim dejavnosti izobraževanja in znanosti kot gospodarskih dejavnosti, je nosilnega pomena določba ZZ o opravljanju gospodarske dejavnosti, namenjene opravljanju izobraževalne in znanstvene dejavnosti (18. člen ZZ), pri čemer zavod pridobiva sredstva za delo (med drugim) s prodajo blaga in storitev na trgu (48. člen ZZ). ZZ zavodom dovoljuje uporabiti presežek prihodkov nad odhodki za vse namene, ki jih izrecno uredi akt o ustanovitvi zavoda, ne samo za opravljanje in razvoj dejavnosti zavoda. Sklepno pričujoča analiza ugotavlja, da *je dejavnost zasebnih zavodov varovana z določbami o podjetništvu na podlagi pravice do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave*.
45. ZViS te ureditve ZZ kot specialni zakon ne derogira, razen v izpodbijanem 78. členu, ki ustanoviteljem zasebnih univerz in njihovih zasebnih članic v razliko od drugih zavodov ne dopušča uporabiti dobička za katerekoli namene, če se tako uredi v aktu o ustanovitvi.³⁴ Ureditev zasebnih zavodov v Zakonu o zavodih in zasebnih univerz in njihovih članic v Zakonu o visokem šolstvu je v pomembnih pogledih primerljiva in analogna ureditvam civilno-pravnih družb na splošno, družbeni pogodbi civilnega prava (societeti), podredno

pravno samostojnih gospodarskih družb, povezanih z namenom, da uresničujejo skupen cilj. Mimogrede, računovodstva samostojnih in zasebnih visokošolskih zavodov, ki se združujejo v zasebno univerzo, in po združitvi ostajajo samostojne pravne osebe, nimajo težav pri usklajevanju računovodskih in knjigovodskih nalog, ko se zgledujejo oziroma sledijo tehnikam in standardom za računovodenje koncernskih in holdinških povezav.

33 Logike povezav samostojnih pravnih oseb v skupnost zavodov za opravljanje skupnih zadev, ki jo iz ZZ uporablja ZViS za ureditev (zasebnih) univerz, je docela nepoznana in tuja razumevanju MIZŠ, ki razlaga: »Članica univerze, ki je notranja organizacijska enota univerze, prek katere slednja izvaja študijske programe, torej ne more obstajati kot zavod znotraj zavoda, saj bi bilo slednje v nasprotju ne le z določbami ZViS, ampak tudi z določbami Zakona o zavodih (*sic!*)«; glej IV. razdelek odgovora MIZŠ (številka 700-42/2018/6 z dne 10. 4. 2018) na tožbo zaradi molka organa za vpis Nove univerze v evidenčni in analitični informacijski sistem VŠ v RS in nezakonitosti odločbe RS, MIZŠ.

34 78. člen ZViS je s tem delno derogiral drugo poved 48. člena ZZ.

pa tudi pravilom Zakona o gospodarskih družbah, Zakona o ustanovah in Zakona o zadrugah.³⁵

46. Ker je pravica do likvidacijskega deleža zasebnega ustanovitelja zavoda po stališču Ustavnega sodišča premoženjska pravica, varovana s 33. v zvezi s 67. členom Ustave, je mogoče po analogiji s pravom družb sklepati, da tudi ustanovitelju zasebnega visokošolskega zavoda pripadata preostali dve tipični premoženjski pravici – pravica do kapitalskega ustanoviteljskega deleža in pravica do sodelovanju pri dobičku. Kolikor namreč akt o ustanovitvi določa izplačilo dobička – presežka prihodkov nad odhodki – je tako določbo mogoče razumeti kot premoženjsko pravico sodelovanja pri dobičku ustanovitelja zavoda.³⁶ Ker se akt o ustanovitvi zasebnega zavoda (univerze ali njene članice) vpiše v sodni register, na podlagi tega vpisa pa zavod pridobi pravno sposobnost, je pravno razmerje med ustanovitelji in zavodom kot materijo akta o ustanovitvi treba šteti za korporacijski pravni posel.
47. *Zasebni zavodi (univerze in njihove članice) se po stališču pravne doktrine približujejo osebam societetnega in korporativnega tipa, z d. o. o. pa jih konkretno povezuje skupna lastnost pravne osebe, možnost izključitve odgovornosti za obveznosti zavoda (2. odst. 49. člena ZZ), in možnost izplačevanja presežka. Zaradi tega doktrina predlaga v primerih podnormiranosti civilnodružbenih razmerij v ZZ uporabo 3. člena Zakona o sodiščih. Ta določba dovoljuje sodniku uporabo predpisov, ki urejajo podobne primere, če se civilnopravna zadeva ne da rešiti na podlagi veljavnega predpisa (ZZ),³⁷ konkretno pa gre za analogno uporabo določenih inštitutov ZGD-1 za razlago in uporabo določb o zasebnih zavodih po ZZ. Tudi Ustavno sodišče je v preteklosti že navedlo, da je za urejanje statusno-pravnih razmerij*

35 Več o teh primerjavih in analogijah v: Dušan Jovanovič in Luka Bernard, »Prenehanje članstva ustanovitelja v zavodu in obračun premoženja«, Podjetje in delo, št. 1, 2015, letnik XVI, str. 105–125.

36 *Ibid.*, *passim*.

37 *Ibid.*, str. 113. Tudi M. Juhart obravnava zasebne zavode v razdelku pravnih oseb, ki opravljajo gospodarsko dejavnost: M. Juhart, Uvod v civilno pravo, Ljubljana: Uradni list, 2011, str. 109. Primerjaj tudi M. Pavčnik, Teorija prava, Ljubljana: Cankarjeva založba, 2001, str. 283.

med ustanovitelji zavoda (v konkretnem primeru glede prenehanja zavoda) zaradi pomanjkljive ureditve ZZ smiselna analogna uporaba ZGD-1, pri čemer je Ustavno sodišče analogijo utemeljevalo tudi z dogovorom o delitvi dobička med ustanoviteljema v konkretnem aktu o ustanovitvi (Up-308/00 z dne 19. 12. 2000).

Statusne oblike gospodarskih dejavnosti v zdravstvu in visokem šolstvu

48. Pričujoča študija sledi, *inter alia*, logiki pobude za odločbo in sodbi Ustavnega sodišča (U-I-194/17-21 z dne 15. 11. 2018.), s katero je bila razveljavljena poved drugega odstavka 3. člena Zakona o zdravniški dejavnosti (ZZDej). Visokošolske storitve se kot gospodarske ali negospodarske storitve splošnega pomena izvajajo v statusnih oblikah na podlagi ZZ in ZViS, primerljivo z zdravstvenimi storitvami na podlagi ZZDej. Obe področji zasebne dejavnosti in storitev zasebnih izvajalcev varuje 74. člen Ustave.
49. Izvajalci zdravstvene dejavnosti po ZZDej so domače in tuje pravne in fizične osebe, ki so pridobile dovoljenje ministrstva, pristojnega za zdravje, za opravljanje zdravstvene dejavnosti. Na podlagi vloge domače ali tuje pravne ali fizične osebe ministrstvo, pristojno za zdravje, izda dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti, če so izpolnjeni pogoji iz ZZDej in iz predpisov, izdanih na njegovi podlagi (3.a člen ZZDej). Zasebnemu zdravstvenemu delavcu se ob izpolnjevanju teh pogojev dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti izda v obliki odločbe o vpisu v register zasebnih zdravstvenih delavcev (35. člen ZZDej). Zasebna zdravstvena dejavnost obsega zdravstveno dejavnost, ki se financira po tržnih načelih iz sredstev uporabnikov zdravstvenih storitev ali preko njihovih zavarovalnic. Te storitve izvajalci zdravstvene dejavnosti lahko izvajajo na pridobiten način (38. člen ZZDej). Javno službo v zdravstveni dejavnosti lahko opravljajo na podlagi koncesije domače in tuje pravne in fizične osebe, če izpolnjujejo s tem zakonom določene pogoje (41. člen ZZDej). Koncesija po tem zakonu je pooblastilo, ki se podeli fizični ali pravni osebi za

opravljanje javne zdravstvene službe. Zdravstveno dejavnost na podlagi koncesije opravlja koncesionar v svojem imenu in za svoj račun na podlagi pooblastila koncedenta (42. člen ZZDej). Zasebne zdravstvene storitve se torej izvajajo bodisi odplačno na trgu ali kot javna služba preko koncesije. Izvajajo jo fizične ali pravne osebe v različnih statusnih oblikah – kot s. p. (samostojni podjetniki), ali tako, da se za namen izvajanja zdravstvene dejavnosti ustanovi gospodarska družba ali zavod, ob pogoju pridobljenega dovoljenja ministrstva, pristojnega za zdravje.

50. ZViS v razliko od ZZDej dovoljuje izvajanje zasebne visokošolske dejavnosti zgolj zasebnim visokošolskim zavodom (VZ), ustanovljenim na podlagi ZZ in ZViS. Samo zasebni VZ dobijo dovoljenje javne oblasti za izvajanje dejavnosti na podlagi inštitucionalne in programske akreditacije NAKVIS ter za izvajanje javne službe na podlagi podeljene koncesije. Zasebni visokošolski zavodi izvajajo na podlagi ZZ in ZViS gospodarsko dejavnost s tem, ko nudijo na tržišču ali na podlagi koncesijske pogodbe odplačno in pridobitno visokošolske izobraževalne storitve.³⁸ V tem pogledu je področje varovanja obeh kategorij zasebnikov – na področju zdravstva in visokega šolstva – v enaki meri in v istem obsegu varovano na podlagi ustavnih pravic iz 74. člena Ustave.³⁹ V obeh primerih je statusno ustanoviteljsko razmerje med ustanoviteljem (fizično ali pravno osebo zasebnega prava) ter organizacijsko obliko izvajanja storitve (zavod, d. o. o., s. p.) urejeno na podlagi predpisov o izpolnjevanju profesionalnih standardov za opravljanje dejavnosti. Ustanoviteljska povezava med ustanoviteljem in izvajalcem je tesna oziroma vzajemno pogojena na podlagi (a) določb ZViS o ustanovitelju ter določb Meril NAKVIS o kvalifikacijah, ki jih mora izpolnjevati ustanovitelj, ter (b) določb ZZDej o identiteti med

38 S tega vidika so v organizacijskem smislu zasebni visokošolski zavodi izenačeni z gospodarsko družbo, ki se po Zakonu o gospodarskih družbah (ZGD-1) lahko ustanovi za opravljanje neprofitne dejavnosti (četrti odstavek 3. člena).

39 In širše, kot je bilo pojasnjeno že zgoraj, v okviru ustavnega in evropskega tržnega prava zasebne lastnine, prepovedi konkurence, svobode ustanavljanja, varovanja avtorskih in intelektualnih pravic, splošne osebnostne pravice in pravice do združevanja; glej tč. 5. pričujoče pobude.

*ustanoviteljem in izvajalcem zasebne zdravstvene dejavnosti, tudi koncesionirane.*⁴⁰

Prepoved pridobitnosti – poseg v gospodarsko pobudo zasebnih univerz

51. Ustava v prvem odstavku 74. člena zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo. Gre za temeljno ustavno opredelitev gospodarskega sistema v državi, hkrati pa za človekovo pravico, ki obsega svobodo sprejemanja gospodarskih odločitev na podjetniški ravni. Zakonodajalec lahko predpiše način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude skladno z drugim odstavkom 15. člena in prvim stavkom drugega odstavka 74. člena Ustave, lahko pa podjetniško svobodo tudi omeji skladno s tretjim odstavkom 15. člena in drugim stavkom drugega odstavka 74. člena Ustave, v katerem je ustavodajalec izrecno prepovedal opravljanje gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo. Na tej podlagi lahko zakonodajalec s posamičnimi ukrepi omeji to človekovo pravico, da se doseže spoštovanje navedene ustavne prepovedi. *Ali pomeni posamezen zakonodajni ukrep na področju gospodarske dejavnosti način uresničevanja svobodne gospodarske pobude ali pomeni že njeno omejevanje oziroma poseg v to človekovo pravico, je prepuščeno vsakokratni presoji konkretne ureditve.*
52. Člen 78. ZViS ureja »Presežek prihodkov nad odhodki se uporablja za opravljanje in razvoj dejavnosti.« Določba velja enako za zasebne in javne visokošolske zavode, vendar pričujoča pobuda predlaga zgolj oceno ustavnosti določbe, kolikor velja in se uporablja za zasebne univerze in njihove zasebne članice, ne glede na to, ali slednji izvajajo svojo visokošolsko dejavnost na podlagi koncesije ali odplačno in pridobitno s prodajo storitev na trgu. Vendar je to določbo dejansko treba razumeti na naslednji način: *Zasebni visokošolski zavodi kot izvajalci visokošolske dejavnosti, ne glede na to, ali jo opravljajo v*

⁴⁰ Glej Merila NAKVIS, na primer: Če se ustanavlja univerza, mora ustanovitelj izkazati razvito izobraževalno, znanstveno, strokovno, raziskovalno oziroma umetniško dejavnost (II.1.1.2.).

okviru javne službe ali odplačno na trgu, jo opravljajo nepridobitno, tako da se presežek prihodkov nad odhodki porabi za opravljanje in razvoj visokošolske dejavnosti. Zato je njihova dejavnost po pravu EU negospodarska storitev splošnega pomena (Primerjaj razlogovanje US v odločbi U-I-194/17-21 z dne 15. 11. 2018.).

53. Težišče določbe ZViS – izvirna pravotvorna odločitev slovenskega zakonodajalca – je v zapovedi zasebnikom, naj svojo dejavnost, tudi negospodarsko javno službo, opravljajo nepridobitno, kar za namene te ustavno sporne in s to pobudo izpodbijane določbe pomeni, da morajo presežek iz svoje zasebne dejavnosti, vključno v okviru javne službe, ohranjati znotraj svoje visokošolske dejavnosti oziroma tudi znotraj te dejavnosti, ko jo opravljajo kot javno službo na podlagi koncesije.
54. Z vidika ustavnosti problematizirana določba zasebnikom nalaga, naj presežek prihodkov iz svoje tržne in/ali koncesijske dejavnosti porabijo za opravljanje in razvoj dejavnosti, torej za investicije v to dejavnost oziroma za njene tekoče stroške poslovanja, pri čemer presežka ne smejo: (a) uporabiti v morebitnih drugih gospodarskih dejavnostih, ki jih opravljajo, ali (b) izplačati ustanoviteljem oziroma družbenikom. *Z izpodbijano določbo zakonodajalec ureja pogoje za opravljanje gospodarske dejavnosti zasebnikov. Čeprav je to dejavnost zasebnih visokošolskih zavodov, to ne pomeni, da je z vidika varovanja ustavnega položaja zasebnikov ni treba šteti za »gospodarsko« dejavnost – torej tako, da se nanjo nanašajo jamstva 74. člena Ustave. V tem pogledu so varovani tudi zasebniki, kot so npr. zasebne univerze in njihove zasebne članice, čeprav cilj izvajanja njihove visokošolske dejavnosti, tudi kot javne službe,⁴¹ ni pridobivanje dobička* (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-135/05, 5. točka obrazložitve).

⁴¹ Tudi če Republika Slovenija kot država članica EU zakonsko označi neko dejavnost kot NSSP (negospodarska storitev splošnega pomena), to ni niti najmanj pomembno za presojo SEU, ali je po pravu EU ta dejavnost NSSP. Države članice lahko le ob upoštevanju kriterijev SEU uredijo pogoje izvajanja dejavnosti tako, da se kaže kot verjetno, da bi SEU razsodilo, da za to dejavnost ne veljajo pravila prava EU o svobodi ustanavljanja, opravljanja storitev in o konkurenci.

55. *Omejitev razpolaganja s presežkom prihodkov ima realno vsebinsko zvezo s tržno in s koncesijsko gospodarsko dejavnostjo zasebnega visokošolskega zavoda, ker ohranja finančna sredstva v dejavnosti, v kateri so nastala. Kljub temu ne gre za določitev načina izvrševanja pravice do svobodne gospodarske pobude. Osporavano določilo 78. člena ZViS namreč tako intenzivno oži polje podjetniške svobode zasebnikov, da ozko in vsebinsko usmerjeno omejuje svobodno razpolaganje s presežkom prihodkov in s tem posega v samo jedro svobodne podjetniške pobude.*⁴² Eno izmed ključnih jamstev podjetniške svobode in tržnega gospodarstva nasploh je namreč prav upravičenje avtonomnega odločanja na lastno odgovornost o tem, ali bo podjetnik pozitivni donos svoje dejavnosti ohranil v dejavnosti, preusmeril v drugo dejavnost oziroma porabil v lastnem gospodinjstvu. Zato problematizirana ureditev pomeni poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude zasebnikov iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Ustavnemu sodišču ali zakonodajalcu samemu pričujoča študija predlaga oceno, da je poseg v tako ureditev v nasprotju s splošnim načelom sorazmernosti in da javna korist ne odtehta teže posega pravice iz 74. člena Ustave.
56. *Bistvo problematizirane določbe ZViS – ki dejansko tvori poseg v podjetniško svobodo – je zapoved nepridobitnosti v smislu obvezne uporabe zasebnikovega presežka prihodkov: Zasebne univerze in njihove zasebne članice, pa tudi vsi drugi zasebni in samostojni VZ naj bi svojo dejavnosti opravljali na nepridobiten način, tako da se presežek prihodkov nad odhodki porabi za opravljanje in razvoj visokošolske dejavnosti. Pri tem je upošteveno, da zasebniki (po pravilni in vestni izpolnitvi vseh obveznosti do študentov in pro-*

42 Drži sicer, da zasebniki v nekaterih pravnih oblikah že zaradi nekaterih drugih pravnih pravil ne morejo povsem svobodno razpolagati s čistim dobičkom kot takim, ker prisilna pravna pravila zahtevajo pred njegovo delitvijo med družbenike njegovo uporabo za pokrivanje izgube prejšnjih let in za tvorbo kapitalskih rezerv; družbenikom delniške družbe in družbe z omejeno odgovornostjo je tako na voljo za delitev šele bilančni dobiček (230. in 494. člen ZGD-1). Vendar je izpodbijano poved ZViS treba razumeti kot pravilo, ki postavlja še dodatno, brezpogojno in absolutno omejitev, da bi bil presežek prihodkov vir za karkoli drugega kot za opravljanje in razvoj visokošolske dejavnosti zasebne univerze in njene zasebne članice.

fesorjev, določenih v skladu s strokovnimi standardi NAKVIS) ne smejo prosto razpolagati s presežkom prihodkov, temveč ga morajo ohraniti v visokošolski tržni ali koncesijski dejavnosti.⁴³

57. Cilj tržne, pa tudi koncesijske dejavnosti kot javne službe za izvajanje nacionalnega programa visokega šolstva je nedvomno nudenje visokošolskih storitev, katerih trajno in nemoteno opravljanje je po odločitvi zakonodajalca v javnem interesu. Ta cilj pomeni javni interes, ki lahko upraviči poseg v človekovo pravico oziroma pravico koncesioniranih zasebnih visokošolskih zavodov do svobodne gospodarske pobude. Vendar je teža posledic omejitve pravice do svobodne gospodarske pobude nesorazmerno večja od vrednosti zasledovane-ga cilja oziroma koristim, ki zaradi te omejitve nastanejo. Kot že navedeno osporavana določba namreč zasebnikom nalaga, naj presežek prihodkov iz koncesijske dejavnosti porabijo namensko.⁴⁴ Negativni učinki te določbe so težki oziroma daljnosežni. Čeprav presežek prihodkov zasebnikom ni »razlaščen« (ohranijo ga znotraj svojega zasebnega zavoda), taka omejitev njegove uporabe vseeno pomeni krnitev samega jedra podjetniške svobode.
58. Zasledovana javna korist predpostavlja ustvarjanje presežka pri opravljanju tržne ali koncesijske dejavnosti. Na to bistveno predpostavko udejanjanja zasebne ali javne koristi pa problemaizirana določba ne vpliva v pozitivni smeri. Tako intenzivna omejitev svobode uporabe presežka prihodkov lahko spodkoplje enega izmed ključnih motivov za opravljanje koncesijske ali tržne visokošolske dejavnos-

43 78. člen ZViS je umeščen v VIII. poglavje zakona (financiranje), ki na splošno ureja vse vire financiranja zasebnih, javnih in državnih visokošolskih zavodov (»Visokošolski zavodi pridobivajo sredstva od ustanovitelja, iz proračuna Republike Slovenije, iz proračuna Evropske unije, šolnin in drugih prispevkov za študij, plačil za storitve, donacij, dediščin in daril ter drugih virov.«).

44 10. člen (namenskost nakazanih sredstev) koncesijske pogodbe št. C3330-17-500117, sklenjene med Novo univerzo, Evropsko pravno fakulteto in Republiko Slovenijo, Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport za obdobje 2017–2020, na primer določa: »Sredstva, izplačana na podlagi te pogodbe, so namenska in jih sme koncesionar uporabiti izključno za namen, ki je predmet te pogodbe. Če koncedent ugotovi, da nakazana sredstva po tej pogodbi niso bila porabljena za namene, določene s to pogodbo oziroma predpisi, oziroma so bila porabljena nezakonito, jih je koncesionar v skladu s posebnim sklepom ministra dolžan vrniti v proračun Republike Slovenije.«

ti. Zasebniki morajo investirati in redno kriti stroške koncesijske ali tržne dejavnosti že zato, ker imajo motiv ostati na trgu kot poslovni subjekt; k razvoju dejavnosti in nakupu nove opreme jih silita tako konkurenca na trgu kot tudi sam razvoj visokošolske stroke. V tem pogledu ni nepomembno, da država že zagotavlja kakovost tržne ali koncesijske dejavnosti s predpisovanjem ustreznih strokovnih standardov, ki po eni strani silijo zasebnika k investiranju, katerega vir je lahko presežek prihodkov, v dejavnost, v kateri je presežek nastal, po drugi strani pa je s tem pristopom še ohranjena svoboda zasebnikove poslovne presoje o primernem času in obsegu investicij. Groba, splošna in neposredna omejitev svobodnega razpolaganja s presežkom prihodkov sama po sebi torej ne prinaša pričakovanih koristi. Zasledovani pozitivni učinek javne koristi zato ne odtehta daljnosežnosti in intenzivnosti posledic posega.

59. Na podlagi navedenega predlagamo, da Ustavno sodišče ali zakonodajalec sam ugotovi, da teža presojanega posega v človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude presega težo javne koristi od posega in da je določba 78. člena ZViS v neskladju s prvim odstavkom 74. člena Ustave, kolikor velja tudi za zasebnike (zasebne univerze in njihove zasebne članice), in da jo je zato potrebno v tem obsegu razveljaviti.⁴⁵

45 V letu izdaje sodbe US (1998), ki je spregledala ustavno varstvo 74. člena Ustave za zasebne univerze in njihove zasebne članice (glej tudi opombo št. 5 te pobude), še ni bilo ustanovljene nobene zasebne univerze. Akreditirani in ustanovljeni so bili le štirje (4) samostojni visokošolski zavodi, od teh trije (3) zasebni (Gea College – Fakulteta za podjetništvo, Šola za risanje in slikanje ter Fakulteta za ekonomijo in informatiko v Novem mestu) in en (1) v javni lasti (Politehnika v NG, ki sta jo ustanovili dve občini in en državni zavod – IJŠ). V času pisanja pričujoče študije je bila akreditirana in ustanovljena ena (1) zasebna univerza (NU), ena (1) univerza v mešani javno-zasebni lastnini ter dve (2) pogojno zasebni, vendar v lasti občin in javnih zavodov (UNG in EMUNI). Tri univerze je ustanovila RS (UL, UM, UP). Akreditiranih in ustanovljenih je bilo tudi 48 samostojnih visokošolskih zavodov v zasebni in v javni lasti oziroma ustanoviteljstvu (K slednjim ne prištevamo univerz, vključno s tistimi, ki jih ni ustanovila RS.).

PRAVICA ZASEBNE UNIVERZE DO NJENIH IZOBRAŽEVALNIH PODROČIJ

Protiustavnost obveznih področij delovanja zasebnih univerz

60. Drugi odst. 14. člena ZViS ureja, da morajo biti »za ustanovitev univerze (morajo biti) akreditirani študijski programi na vseh treh stopnjah na vsaj štirih znanstvenoraziskovalnih disciplinah po klasifikaciji Frascati in vsaj petih izobraževalnih področjih na drugi klasifikacijski ravni KLASIUS.«
61. Pričujoča študija predlaga, da Ustavno sodišče ali zakonodajalec sam ocenita ustavnost te določbe Zakona o visokem šolstvu glede na ustavno varstvo zasebnih univerz in njihovih članic na podlagi 74. člena Ustave in širše v okviru *tržnega ustavnega prava RS in EU*, upošteva posebne pravice ustavnega univerzitetnega prava. Na konceptualnem presečišču ustavnega varstva tega širše razumljenega spektra pravic zasebnih univerz in njihovih zasebnih članic se nahajajo specifične pravice do svobode ustanovitve, samoorganizacije in pogodbene svobode zasebnih subjektov.⁴⁶
62. *Celovito ustavno varstvo zasebnih univerz* na podlagi ustavnega prava RS urejajo torej naslednje pravice:
- splošna svoboda ravnanja in nedotakljivost osebnostnih pravic (35. člen Ustave),
 - pravica do zasebne lastnine (33., 67. in 69. člen Ustave),
 - pravica do zbiranja in združevanja (42. člen Ustave),
 - prosta izbira poklica in delovnega mesta (49. člen Ustave),
 - varstvo intelektualnih storitev (60. člen Ustave),
 - nosilna pravica do svobodne gospodarske pobude (74. člen Usta-

⁴⁶ Skladno z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR-1, del II, poglavje 4), Zakonom o gospodarskih družbah (ZGD-1, Del III, poglavje 1, oddelek 2, člen 79), pogodbeno svobodo v avtorskem pravu in temeljnimi načeli Obligacijskega zakonika.

ve) na podlagi prostega trga, poštene in svobodne konkurence ter podjetniške svobode,

- pravica do svobode izobraževanja (57. člen Ustave),
- svoboda znanosti (59. člen Ustave),
- in načela pravne države o sorazmernosti in prepovedi arbitrarne- ga zakonodajnega odločanja (2. člen Ustave).

63. Za pričujočo ustavnopravno študijo so še posebej pomembne iz 74. člena Ustave izvedene in v njem implicirane pravice, in sicer:

- pravica do ustanovitve gospodarskega subjekta,
- pravica lastnika do vodenja gospodarskega subjekta v skladu z ekonomskimi načeli,
- pravica do svobodne izbire dejavnosti, s katero gospodarski sub- jekt uresničuje svoje pridobitne interese v konkurenci na tržišču.⁴⁷

64. Zakonodajalec ima po ustaljeni ustavno-sodni presoji pooblastilo, da uredi način uresničevanja pravice iz prvega odst. 74. člena, ko gre za opravljanje gospodarske dejavnosti. Način uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude pa lahko preraste v njegovo omejitev, poseg in kršitev. Zakonodajalec sicer lahko omeji pravico do svobod- ne gospodarske pobude, kadar to zahteva javna korist. Vendar tudi v tem primeru veže zakonodajalca splošno načelo sorazmernosti, ki mu dovoljuje, da v pravico poseže le toliko, kolikor je to dopustno za varovanje javne koristi z najmanjšim možnim posegom v pravico. Če gre v konkretnem primeru za način uresničevanja pravice do svo- bodne gospodarske pobude, se lahko uporabi test razumnosti zlasti v smislu »nerazumne« ureditve oziroma »nestvarne«, torej s predme- tom zakonskega urejanja nepovezane ali »stvari tuje« ureditve. Če pa gre za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude, se uporabi test sorazmernosti, na podlagi katerega se presoja, ali je poseg sploh nujen oziroma potreben, ali je primeren in ali je sorazmeren v ož-

47 R. Zagradišnik, Komentar 74. člena Ustave RS (podjetništvo), v: M. Avbelj (ur.), KURS, 2019.

jem smislu.⁴⁸ V nadaljevanju torej pričujoča ustavnopravna analiza *sprašuje, ali je zakonodajalec pri svojem omejevanju pravice zasebnih univerz do svobodne gospodarske pobude, pa tudi do drugih z njo povezanih ustavnih pravic zasebnih univerz, zasledoval javno korist in ali je pri tem ravnal razumno. V drugih primerih poseganja v pravice zasebnih univerz pa se zastavlja vprašanje njihove sorazmernosti glede na legitimne cilje zakonodajalca.*

Arbitrarnost ureditve števila področij zasebnih univerz

65. Leta 1993 uveljavljeni ZViS (UL RS št. 67/93, 17. 12. 1993) je v 3. členu določil: »Univerza zagotavlja razvoj znanosti, strokovnosti in umetnosti ter prek fakultet, umetniških akademij ali visokih strokovnih šol v izobraževalnem procesu posreduje spoznanja z več znanstvenih oziroma umetniških področij ali disciplin.« V 14. členu (pogoji za ustanovitev zavoda) pa je urejal, da se visokošolski zavod lahko ustanovi, če so:

- opredeljena študijska področja in znanstvenoraziskovalne oziroma umetniške discipline, za katere se visokošolski zavod ustanavlja,
- zagotovljeni ustrezni prostori in oprema za izvedbo programa in
- zagotovljeni visokošolski učitelji, znanstveni delavci in visokošolski sodelavci, potrebni za izvedbo programa.

66. Isti besedili 3. in 14. člena sta bili ohranjeni v veljavi po noveliranju zakona leta 2016 (UL RS št. 75/16, 30. 11. 2016), vendar je bil zakon dopolnjen z določbami o naslednjih dodatnih omejevalnih pogojih za ustanovitev in delovanje zasebne univerze:

- leta 2004 (UL RS 100/04, 13. 9. 2004) z dopolnitvijo 14. člena, ki je po novem urejal, da se pri opredelitvi študijskih področij uporablja *mednarodna klasifikacija Isced*, pri opredelitvi znanstvenoraziskovalnih področij pa *mednarodna Frascatijeva klasifikacija*,

⁴⁸ Za natančnejšo obravnavo in uporabo določenega testa za presojo ustavnosti zakonodajalčevega posega v pravico do svobodne gospodarske pobude glej *ibid.*, tč. 31.

- da morajo biti za ustanovitev univerze izpolnjeni pogoji za *izvajanje študijskih programov vseh treh stopenj*,
 - leta 2008 (UL RS št. 64/08, 27. 6. 2008) z določbami 10.a člena o mednarodni zvezi univerz, ki ima akreditirane študijske programe na vsaj *treh področjih po ISCED klasifikaciji in raziskovalno dejavnost na vsaj treh področjih po FRASCATI klasifikaciji*,
 - leta 2016 (ZViS-K, UL RS št. 75/16, 30. 11. 2016) je bil v 14. členu dodana nova 2. tč. prvega odstavka, ki se glasi: Visokošolski zavod se lahko ustanovi, če »so predloženi predlogi študijskih programov, ki jih bo visokošolski zavod izvajal, pri čemer *mora biti izkazana povezanost teh študijskih programov z znanstvenoraziskovalnim, umetniškim oziroma strokovnim delom izvajalcev predmetov in z okoljem, v katerem bo zavod deloval*«,
 - nova 5. tč. prvega odstavka ZViS-K ureja, da mora biti v kadrovskem načrtu izkazano, da *mora imeti univerza za izvajanje vsakega letnika univerzitetnega študijskega programa zaposlenih najmanj tretjino visokošolskih učiteljev za poln delovni čas oziroma temu ustrezen obseg zaposlitev za krajši delovni čas od polnega*,
 - nov drugi odstavek 14. člena ZViS-K ureja, da *morajo biti za ustanovitev univerze akreditirani študijski programi na vseh treh stopnjah na vsaj štirih znanstvenoraziskovalnih disciplinah po klasifikaciji Frascati in vsaj petih izobraževalnih področjih na drugi klasifikacijski ravni KLASIUS*,
 - nov četrti odstavek 14. člena ZViS-K ureja: Visokošolski zavod mora pri Nacionalni agenciji Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu *najmanj vsakih pet let (prej vsakih sedem let) pridobiti odločbo o podalšanju akreditacije visokošolskega zavoda*; šteje se, da veljavnost akreditacije poteče z zaključkom študijskega leta, v katerem se izteče obdobje podeljene akreditacije; *vlogo za podaljšanje akreditacije mora visokošolski zavod vložiti najmanj leto dni pred iztekom veljavnosti akreditacije* (torej štiri leta po preteku).
67. V nadaljevanju razlage poteka in učinkov zaostritve pogojev za ustanovitev in delovanje zasebnih univerz na podlagi ZViS-K najprej poznamo, da je bila cezura v primerjavi z letom 1993 izvedena konec

leta 2016, konkretno dne 15. 12. 2016, ko je bil nov zakon uveljavljen. Člen 38. prehodnih in končnih določb zakona je namreč uredil, da izpolnitev pogojev za ustanovitev visokošolskega zavoda iz prvega in drugega odstavka spremenjenega 14. člena agencija (NAKVIS) preveri pri obstoječih visokošolskih zavodih, konkretno pri zasebnih univerzah, pri prvem naslednjem podaljšanju njihove akreditacije.

68. Za primer takega roka navajamo Novo univerzo in njene članice, ki morajo oddati vlogo za ponovno akreditacijo v roku do 30. 9. 2019. Kar pomeni, da imajo dve leti in pol časa, da se od zatečenega delovanja na dveh glede mednarodnih klasifikacij neopredeljenih področjih (akreditacija iz leta 2008 na podlagi ZViS 1993) ter brez tretjine stalno zaposlenih pedagoških sodelavcev transformirajo tako, da zadostijo novim pogojem zakona. V nadaljevanju bomo na tem primeru primerjali zatečene pogoje delovanja iz leta 1993 s pogoji, ki jih je brez prehodnih razvojnih stopenj in brez razumnega roka za njihovo izpolnitev uvedel zakonodajalec po 23 letih učinkovanja ZViS 1993 za zasebne univerze. Poskušali bomo dokazati, da je glede zasebnih univerz ZViS predvsem (a) *lex ad personam Universitatis Novae* in (b) da je njegov očitni (ne pa razumni, sorazmerni, legitimni in ustavno skladni) cilj ukinitvev (*lex liquidationis causae*) katerekoli zasebne univerze, ki je ni ustanovila država, oziroma (c) uveljavitev zakonitih pogojev, po katerih je v praksi, učinkovito in brezprizivno onemogočena ustanovitev katerekoli nove zasebne univerze v Republiki Sloveniji.
69. Predlog za obravnavo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu⁴⁹ ne vsebuje *nobenih ocen in razlogov, ciljev, načel in podatkov, ki bi pojasnjevali rešitve in razloge za spremembo pogojev za ustanovitev zasebnih univerz glede področij delovanja in glede stalnih zaposlitev iz prvega in drugega odstavka novega 14. člena zakona. Iz obrazložitve predloga zakona tudi niso razvidni nobeni razlogi javne koristi in legitimnih ciljev za predlagane zakonodajne spremembe.*

49 Št. 007-352/2013, 25. 5. 2016, EVA 2013-3330-0154.

70. Tudi iz razdelka 5 (prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije) na podlagi ureditev visokega šolstva v Avstriji, Finski, Nizozemski in Danski ni razvidna nobena primerjava, ki bi spodbujala predlagane spremembe oziroma posege v pravice do svobodne gospodarske pobude slovenskih zasebnih univerz. Nasprotno, *iz prikazov ureditve Avstrije in Finske je razvidno, da navedeni nacionalni ureditvi visokega šolstva omogočata ustanovitev univerze na »eni ali več znanstvenih ali umetniških disciplinah«* (Avstrija,⁵⁰ Finska⁵¹).
71. Omejevalni pogoj, da morajo biti za ustanovitev (zasebne) univerze akreditirani študijski programi na vseh treh stopnjah na vsaj štirih znanstvenoraziskovalnih disciplinah po klasifikaciji Frascati in na vsaj petih izobraževalnih področjih na drugi klasifikacijski ravni Klasius, je nepojasnen tako na načelni ravni kot tudi pri konkretnih rešitvah, niti niso kakorkoli artikulirani zakonodajalčevi motivi za predlagane spremembe. Zato v pričujoči študiji neobstojećih zakonodajalčevih stališč glede javne koristi, razumnosti rešitev in sorazmernosti sprememb, upošteva njihovo nujnost in legitimne cilje, ne moremo niti osporavati ali navajati njim nasprotne razloge. Lahko pa podamo lastno oceno njihove nerazumnosti, nesorazmernosti in arbitrarnosti glede na kakršnokoli javno korist in katerikoli legitimni cilj urejanja slovenskega visokega šolstva, konkretno zasebnih univerz in njihovih zasebnih članic.
72. Zakon najprej zahteva izkazano povezanost študijskih programov, ki jih izvaja visokošolski zavod z znanstvenoraziskovalnim, umetniškim oziroma strokovnim delom izvajalcev predmetov, nov drugi odstavek 14. člena ZViS-K pa ureja, da morajo biti za ustanovitev univerze akreditirani študijski programi »na vsaj štirih znanstvenoraziskovalnih disciplinah po klasifikaciji Frascati in vsaj petih izobraževalnih področjih na drugi klasifikacijski ravni KLASIUS«. To pomeni, da tudi v primeru, ko univerza v času uveljavitve spre-

50 Znan je primer avstrijske Univerze S. Freuda, katere filiala deluje tudi v Sloveniji na področju psihoanalize in psihoterapije.

51 Predlog ZViS, 2016, navaja finsko Univerzo za narodno obrambo.

memb ZViS zadovolji pogoj izobraževalnih področij po Klasiusu, to ne pomeni, da je izpolnila pogoj znanstvenoraziskovalnih disciplin po Frascatiju. Čeprav je torej izpolnila pogoj povezanosti študijskih programov na enem od Klasiusovih področij prve ravni, ki sovpa-da z enim od Frascatijevih področij, z ustreznim znanstvenorazis-kovalnim delom, bo morala še dodatno akreditirati nove študijske programe, ki bodo izkazovali povezanost s še neizpolnjenimi pogoji akreditiranosti programov na drugih treh Frascatijevih disciplinah. Arbitrarno, nepojasnjeno in nerazumno je torej uvedena vzporedna pogojenost študijskih programov univerze po dveh klasifikacijskih sistemih, ne glede na primarnost akreditacije študijskih programov po izobraževalnih področjih na podlagi Iscedove ali Klasiusove kla-sifikacije.

73. Ključno je vprašanje smiselnosti utemeljitve števila in vsebine zah-tevanih področij univerze s katerimkoli statističnim klasifikacijskim sistemom. Slednji so ustvarjeni za potrebe mednarodnih in nacio-nalnih evidenc zatečene ravni naravnega razvoja visokega šolstva, ne pa za državno načrtovanje, usmerjanje in regulacijo taistega. Razvoj znanosti in univerz poganja ustvarjalnost kadrovskih in drugih po-tencialov akademske sfere same, zato je ne morejo v razvojnem po-menu urejati klasifikacijske sheme, ki jih za potrebe različnih evidenc formulirajo statistični in državni uradniki. Zgrešenost rešitve, da se določeno klasifikacijsko shemo privzdigne na raven veljavnega zako-na, dokazuje spremenljivost klasifikacijskih shem, ki jih njihovi ob-likovalci nenehno dopolnjujejo glede na lastne analitično-evidenčne potrebe, zakonodajalec jim mora pa slediti in z njimi sproti »demo-kratično« in »strokovno« dopolnjevati zakon.⁵² Tak postopek ima za svojo neizbežno posledico zmedo pri uporabi sosledij nenehno spreminjajočih se klasifikacijskih shem in s tem postopno zniževanje ravni pomenske določnosti zakonitih področij zasebne univerze in s tem pravne varnosti izvajanja njenega izobraževalnega in znanstve-nega poslanstva.

52 Spreminjajo se tudi nazivi klasifikacijski shem, na primer ISCED, KLASIUS-SRV, KLA-SIUS-P, Klasius-P-1 itd.

74. Nedoločno je besedilo »na vsaj petih izobraževalnih področjih na drugi klasifikacijski ravni KLASIUS« – ali je pogoj izpolnjen že s petimi področji druge ravni enega področja prve ravni? Ali pa s po enim področjem druge ravni s petih področij prve ravni? Ali so možne kombinacije različnega števila prve in druge ravni? Povsem nepojasnjena je zakonodajalčeva odločitev za konkretno najmanjše število področij, na katerih morajo biti akreditirani študijski programi zasebne univerze: zakaj so potrebna prav 4 Frascatijska področja, ne pa 1, 2, 3, 5 ali 6 področij? Zakaj 5 področij Klasius, od 10 področij na prvi ravni in številnih z drugih ravni? Zakaj zakon ohranja 3 ISCED-ova in 3 FRASCATI-jeva področja, potrebna za ustanovitev »mednarodne zveze univerz« s statusom v Sloveniji akreditirane univerze po ZViS-F,⁵³ in nerazumno večje število področij za katerokoli slovensko nacionalno univerzo, tudi zasebno?

Nepredviden in hiter prehod na novo ureditev področij zasebne univerze

75. Pregled področij, na katerih so bili akreditirani študijski programi slovenskih državnih in zasebnih univerz na dan uveljavitve ZViS-K z dne 15. 12. 2016, pokaže, da so vse razen Nove univerze (NU) izpolnjevale spremenjene zahtevnejše pogoje. Prehodne in končne določbe ZViS-K (2016) so uredile, da agencija v treh mesecih od uveljavitve zakona uskladi merila za akreditacijo zavodov in študijskih programov s tem zakonom (6. odst. 41. člena). Tudi vloge za akreditacijo študijskega programa in prvo akreditacijo visokošolskega zavoda so lahko vložile najprej 3 mesece po uveljavitvi tega zakona. Julija 2017 so bila sprejeta nova merila NAKVIS, ki so določala, da je potrebno oddajati elektronske vloge od 20. 9. 2017 dalje, vendar agencija že od uveljavitve novih meril dalje ni sprejemala novih vlog (skladno z ustnimi navodili). Ker od 20. 9. 2017 dalje sistem agencije ni deloval, je bilo vlaganje novih vlog onemogočeno do 1. 3. 2018. Od 1. 3. 2018 pa do 1. 6. 2018 je bilo oddajanje novih vlog ponovno omogočeno

⁵³ UL RS št. 64/08, 27. 6. 2008, člen 10.a.

na prejšnji (neelektronski papirnati) način.⁵⁴ V povzetku to pomeni, da je univerza lahko na podlagi novih vlog začela dopolnjevati svoja področja šele s 1. 3. 2018 in imela čas za uspešno dokončanje postopkov akreditacije do 30. 9. 2019, torej v času dobrega poldruga leta (19 mesecev), ko je dolžna oddati vlogo za ponovno akreditacijo, skladno z novimi pogoji.

76. Pri tem je nujno upoštevati, da je uspešnost akreditacijskih postopkov v razumnih rokih do uvedbe postopka ponovne akreditacije negotova zaradi nejasnosti in pomenske nedoločnosti zahtev glede *»akreditiranih študijskih programov na vseh treh stopnjah na vsaj štirih znanstvenoraziskovalnih disciplinah po klasifikaciji Frascati in vsaj petih izobraževalnih področjih na drugi klasifikacijski ravni KLASIUS«*, kar omogoča arbitrarno in samovoljno tolmačenje te zahteve. To pomeni, da je zasebna univerza v položaju, ko se ne ve, kaj sploh se od njih zahteva, na kakšen način lahko zadostijo izpodbijanemu pogoju iz 14. člena ZViS in kako bo ta pogoj v postopku ponovne akreditacije pristojni organ razlagal. Njegovo ravnanje je torej za pobudnike nepredvidljivo. Takšna predvidljivost, ki mora izhajati iz zakonskih norm za naslovljence, pa je ena temeljnih zahtev načela jasnosti in določnosti, katerega namen je med drugim tudi preprečiti samovoljno odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in drugih oseb.

Poseg v pravico do obstoja zasebne univerze

77. Sklepno ugotavljamo, da leta 2016 uveljavljena zakonska določba o zahtevanih področjih delovanja zasebne univerze ne zasleduje javne koristi, presega ustaljen način uporabe zakona, ne izpolnjuje preizkusa razumnosti ureditve, ne zasleduje nobenega legitimnega cilja in je omejujoča do te mere, da posega v samo bistvo pravice zasebne univerze do svobodne gospodarske pobude. Dejansko pomeni odvzem akreditacije in s tem ukinitve obstoja zasebne univerze.

⁵⁴ Prvo obvestilo agencije, datum 22. 2. 2018, št. 029-1/2018/10; drugo obvestilo agencije o oddajanju vlog za akreditacije in zunanje evalvacije, datum: 16. 5. 2018, št. 029-1/2018/21.

78. Za prehod na novo ureditev pogojev ustanovitve in delovanja zasebne univerze *zakon v prehodnih in končnih določbah ne omogoča uvedbe in dokončanja novih akreditacijskih postopkov v razumnem roku, skladno z zahtevami 2. člena Ustave o pravni predvidljivosti in varnosti*. Še več, v povezavi z nepredvidenimi motnjami v delovanju agencije je napoved neizpolnjevanja novih pogojev očitna in predvidljiva z visoko stopnjo verjetnosti. Posledično je potrebno računati z *derogacijo same pravice do obstoja zasebne univerze*. Iz vseh navedenih razlogov predlagamo, da Ustavno sodišče ali zakonodajalec sam izpodbijano določbo 14. člena ZViS 2016 oziroma ZViS-K razveljavi zaradi njene neskladnosti z 2. in 74. členom Ustave.

PRAVICA ZASEBNE UNIVERZE DO SKLEPANJA POGODB O ZAPOSILITVI

Najmanj tretjina zaposlenih za polni delovni čas

79. Peta (5) alineja 1. odst. 14. člena ZViS (pogoji za ustanovitev zavoda) ureja, da »so zagotovljeni visokošolski učitelji, znanstveni delavci, visokošolski sodelavci in drugi strokovni sodelavci, potrebni za izvedbo študijskega programa, pri čemer mora biti v kadrovskem načrtu izkazano, da bo imela univerza za izvajanje vsakega letnika univerzitetnega študijskega programa zaposlenih najmanj tretjino visokošolskih učiteljev za polni delovni čas oziroma temu ustrezni obseg zaposlitev za krajši delovni čas od polnega.«
80. Pričujoča ustavnopravna analiza predlaga, da Ustavno sodišče ali zakonodajalec sam ocenita ustavnost te določbe Zakona o visokem šolstvu glede na ustavno varstvo zasebnih univerz in njihovih članic na podlagi 74. člena Ustave in širše v okviru tržnega ustavnega prava RS in EU. Po mnenju aktualne študije gre v obravnavanem primeru tudi za *poseg v pravico do zasebne lastnine* (33. člen Ustave), predvsem v smislu lastninske pravice kot temelja svobode na premoženjskem

področju. Avtorji Komentarja Ustave namreč poudarjajo, da 33. člen Ustave varuje lastninsko pravico kot enega od odrazov svobode posameznika v skupnosti in da je povezana z varstvom vseh pravic, ki pomenijo uresničevanje človekove svobode na premoženjskem področju, torej tudi s svobodno gospodarsko pobudo.⁵⁵ Ob tem je potrebno upoštevati tudi posebne pravice ustavnega univerzitetnega prava, saj so na konceptualnem presečišču ustavnega varstva tega širše razumljenega spektra pravic zasebnih univerz in njihovih zasebnih članic priznane specifične pravice do svobode ustanovitve, samoodrejanja in pogodbene svobode zasebnih subjektov,⁵⁶ opredeljeno je celovito ustavno varstvo zasebnih univerz na podlagi ustavnega prava RS. Glej točke 53–55 te pobude.

Javna korist in sorazmernost določb o kvotah zaposlovanja

81. Ustava v prvem odstavku 74. člena določa, da je gospodarska pobuda svobodna, v drugem stavku drugega odstavka tega člena pa, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Zakonodajalec torej lahko pravico do svobodne gospodarske pobude omeji, če to zahteva javna korist. Iz dosedanje ustavno-sodne presoje je razvidno, da zakonodajalčeva svoboda pri omejevanju te pravice ni absolutna in neomejena. Tudi v tem primeru zakonodajalca veže splošno ustavno načelo sorazmernosti, ki mu dovoljuje, da ustavno pravico omeji le toliko, kolikor je zaradi varovanja javne koristi, zaradi katere je ustavno dopustno poseči v pravico, vanjo treba poseči. Zato mora pri uzakonitvi omejitve zakonodajalec izbrati tak ukrep, ki bo zagotovil učinkovito varstvo javne koristi in hkrati kar najmanj posegel v ustavno pravico (tako v odločbah Ustavnega sodišča št. U-I-163/05 z dne 27. 10. 2005 in št. U-I-212/03 z dne 24. 11. 2005).

55 Tatjana Steinman, Pravica do zasebne lastnine, v: Komentar Ustave RS, ur. L. Šturm, FPDEŠ, Ljubljana, 2002, str. 342.

56 Skladno z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR-1, del II, poglavje 4), Zakonom o gospodarskih družbah (ZGD-1, Del III, poglavje 1, oddelek 2, člen 79), pogodbeno svobodo v avtorskem pravu in temeljnimi načeli Obligacijskega zakonika.

82. Obveznost zaposliti določeno število visokošolskih učiteljev, ki jo osporavana določba 5 alineje 1. odst. 14. člena ZViS nalaga visokošolskim zavodom, *nedvomno pomeni omejitev svobodne gospodarske pobude*. Zato je potrebno presoditi, ali za takšno ureditev obstaja javna korist in ali je poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. V predlogu ZViS-K, ki je uzakonil minimalne kvote glede zaposlovanja visokošolskih učiteljev, ni lahko najti odgovora na vprašanje, katero konkretno javno korist je želel zakonodajalec zavarovati z obravnavanim omejevanjem svobodne gospodarske pobude; edino, kar je predlagatelj zakona oziroma zakonodajalec v zvezi s tem ponudil, je splošno in pavšalno sklicevanje na zagotavljanje kakovosti dela in odličnosti visokošolskih zavodov.⁵⁷ Po mnenju pričujoče študije tovrstno splošno sklicevanje zakona ne vzdrži resne presoje, saj bi tovrsten poseg v ustavno varovane pravice visokošolskih zavodov terjal tehtnejšo presojo zakonodajalca in opredelitev konkretnih javnih koristi, zaradi zavarovanja katerih je poseg potreben. Če je iz predloga zakona na vsebino javne koristi, ki jih je zakonodajalec želel zavarovati, še mogoče sklepati, pa zakonodajalec ni ponudil nobenega oprijemljivega dejstva glede stanja v praksi, ki bi nakazovalo na nujnost tovrstnega ukrepanja. *Zakonodajna rešitev je bila pripravljena brez upoštevanja ugotovitev stroke, zaradi česar ni razumna, sorazmerna ter prekomerno posega v položaj zasebnih visokošolskih zavodov.*

83. Po testu sorazmernosti mora iti v primeru posega zakonodajalca v ustavne pravice za nujno sredstvo. Po mnenju avtorjev Komentarja Ustave⁵⁸ je sredstvo potrebno oz. nujno, »če zakonodajalec ni imel na izbiro drugega enako učinkovitega sredstva, ki ne bi omejevalo temeljnih svoboščin ali pa bi jih omejevalo na manj občutljiv način (načelo najmilejšega oz. najmanj obremenjujočega sredstva). Ukrep mora biti utemeljen s ciljem, in sicer tako, da v najmanjši možni meri vpliva na pravice in interese prizadetih subjektov«. Podobno tudi Ustavno sodišče v odločitvi U-I-137/93 pravi: »Zakonodajalčevi posegi oziroma zakonske rešitve pa morajo biti v skladu z načelom

⁵⁷ Obrazložitev predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu (ZViS-K), EVA 2013-3330-0154.

⁵⁸ Komentar Ustave RS, ur. L. Šturm, FPDEŠ, Ljubljana, 2002, str. 55.

sorazmernosti primerni in neogibno potrebni za dosego zakonodajalčevega cilja.« V obravnavanem primeru se upravičeno postavlja vprašanje in dvom o resnični nujnosti zakonsko predvidenih kvot minimalnega števila zaposlenih visokošolskih učiteljev, še zlasti za polni delovni čas. Sredstvo določanja obveznih minimalnih kvot namreč ni neogibno potrebno sredstvo za zagotavljanje zgoraj navedenega cilja kakovosti visokošolskega izobraževanja, saj ima zakonodajalec na voljo številne druge – milejše ukrepe, s katerimi je mogoče v istem obsegu doseči omenjeni cilj. Ob tem je potrebno poudariti, da je ZViS vse od sprejetja v letu 1994 dalje in vse do sprejetja izpodbijane ureditve z novelo ZViS-K v letu 2016 glede kadrovske strukture visokošolskega zavoda določal le, da mora imeti zavod zagotovljene visokošolske učitelje, ki so potrebni za izvedbo programa, medtem ko zakon ni predpisoval ne pogodbenega načina, na katerega je potrebno učitelje zagotoviti, ne njihovega minimalnega števila. Navedeno je povsem logično, saj so zagotavljanju kakovosti dela visokošolskih učiteljev v zakonu namenjeni drugi mehanizmi (v prvi vrsti zahteva po ustrezni področni usposobljenosti ter izvolitev visokošolskega učitelja v naziv), ki jih zakon tudi danes še vedno opredeljuje. V predlogu ZViS-K zakonodajalec ni predstavil prav nobenih stvarnih razlogov ter posledično ni utemeljil, zakaj je po več kot 20 letih potrebna uvedba strožjih ukrepov, ki bistveno bolj posegajo v pravni položaj pobudnikov.

Kakovost visokošolskih storitev in pogodbene oblike zaposlitve

84. Zakon kot dokaz kakovosti v visokem šolstvu zahteva kvoto redno zaposlenih učiteljev na univerzi, pri čemer zakonodajalec ni pojasnil strokovnih podlag za tovrstno sklepanje; uvedba obveznega zaposlovanja za polni delovni čas je tako v celoti arbitrarna. Kvota redno zaposlenih učiteljev ni in ne more biti dokaz kakovosti v visokem šolstvu. Slovenska zakonodaja omogoča različne oblike dela (delo po avtorski pogodbi, podjetni pogodbi, prostovoljno delo, redna zaposlitev, delna zaposlitev itd.). *Zgolj sama pogodbeno oblika sodelovanja z visokošolskimi učitelji ne zagotavlja večje kakovosti izobraževanja; visoko kvaliteto izvajanja študijskih pro-*

gramov je mogoče zagotoviti tudi na podlagi sodelovanja v okviru pogodb civilnega prava z učitelji z ustreznimi habilitacijskimi nazivi. V vseh navedenih primerih (torej tako npr. v primeru sklenitve delovnega razmerja kot tudi pogodbe civilnega prava) gre zgolj za drugačno obliko (formo) sodelovanja med visokošolskim učiteljem in visokošolskim zavodom oziroma za ureditev njune oblikacijskopopravnega razmerja. Po drugi strani sama vsebina tega razmerja vselej ostaja enaka – visokošolski učitelj nastopa kot nosilec izobraževalnega, umetniškega in raziskovalnega programa, ki se izvaja v okviru visokošolske dejavnosti, ki jo izvaja visokošolski zavod. Na kateri pravni podlagi je visokošolski učitelj angažiran, z vidika zagotavljanja kakovosti študija ni odločilno. Navedeno potrjujejo tudi ugotovitve strokovnjakov v postopku podaljšanja akreditacije Evropske pravne fakultete Nove univerze v letu 2014. Tako je skupina strokovnjakov ugotovila, da »dejstvo, da so učitelji večinoma zunanji pogodbeni sodelavci, ne vpliva na njihovo dosegljivost in odzivnost, tako da študentje ne zaznavajo težav v komunikaciji.« Poleg tega je skupina strokovnjakov ugotovila, da »so učitelji uveljavljeni strokovnjaki in znanstveniki na svojih področjih, ki tudi po mnenju študentov zagotavljajo visoko kakovost posredovanja znanj in veščin, pri tem pa študentom posredujejo tudi svoje izkušnje iz prakse in jih vključujejo v raziskovalno in strokovno delo.« Glede stika med visokošolskimi učitelji in študenti je ista skupina strokovnjakov ugotovila, da »iz podatkov in razgovorov s študenti izhaja, da se pedagoški proces, kljub temu da učitelji niso zaposleni na EPF, izvaja skladno z načrtom, v planiranem obsegu in dinamiki.«⁵⁹

85. Tudi akademsko osebje, ki z visokošolskim zavodom sodeluje na podlagi pogodb civilnega prava, pomembno in vsaj v enaki meri kot zaposleno osebje prispeva h kakovosti akademskega dela. Prednost pogodbenega angažiranja učiteljev je v aplikativni znanstveni usmerjenosti, ki jo omogočajo profesorji s svojim kariernim udejstvovanjem na različnih (praktičnih) področjih ter delovanjem v praksi

59 Poročilo skupine strokovnjakov v postopku reakreditacije Evropske pravne fakultete in njenih programov 1. in 2. stopnje (l. 2014).

(Npr. vrhunski kirurg, ki je redno zaposlen v Kliničnem centru ter dopoldne operira najtežje primere, popoldne pa svoja praktična znanja deli študentom na visokošolskem zavodu, s katerimi ima sklenjeno podjemno pogodbo.). Poleg tega tovrstni način sklepanja pogodb krepi mobilnost poučevanja in raziskovanja, torej pojavnost enega učitelja ali sodelavca na več visokošolskih zavodih, omogoča spoznavanje različnih skupin študentov, spoznavanje različnih kolektivov in sistemov vrednotenja pedagoškega in raziskovalnega dela, predvsem pa z raziskovanjem v različnih raziskovalnih skupinah omogoča povezovanje znanja. Nasprotno, obveznost redne zaposlitve učiteljev za (zasebne) visokošolske zavode predstavlja tudi odmik od pridobivanja strokovnjakov iz prakse, s čimer se dejansko slabi kakovost in širina študija, krni svoboda akademskega znanstvenega ustvarjanja, zaradi česar gre tudi za poseg v 57. in 58. člen Ustave.

86. Kvote zaposlovanja visokošolskih učiteljev predstavljajo očiten in prekomeren poseg v svobodo zasebnih visokošolskih zavodov, saj jih omejujejo pri njihovi svobodi določanja lastnega kadrovskega načrta. Tovrstno omejevanje kadrovske strukture (zasebnih) visokošolskih zavodov predstavlja neposredno poseganje države v finančno konstrukcijo in poslovanje visokošolskih zavodov ter poseg v njihovo pogodbeno svobodo, posledično pa omejitev pri uresničevanju njihovih ciljev podjetniškega delovanja. *Obveznost zaposlovanja visokošolskih učiteljev predstavlja veliko finančno breme in postavlja pod vprašaj finančno vzdržnost poslovanja zasebnih visokošolskih zavodov.* Tako je npr. na podlagi izpodbijane zakonske določbe pobudnik NU, FDŠ zavezan redno zaposliti 2 docenta, 2 redna in 2 izredna profesorja, strošek zaposlitve na letni ravni ob upoštevanju povprečnih plač na NU, FDŠ pa znaša 253.212 EUR. Glede na višino prihodkov iz naslova koncesij in tržnih dejavnosti v višini 195.466 EUR tako skupni strošek plač na letni ravni za kar 57.666 EUR presega prihodke visokošolskega zavoda; omenjena izguba bi lahko ogrozila nadaljnje delovanje zavoda oziroma bi zavod prisilila k nižanju plač, kar bi neizbežno rezultiralo v slabšem kadru in s tem nižji kvaliteti izobraževanja. Podobna nevzdržna situacija je zaradi izpodbijane zakonske določbe nastopila tudi pri ostalih pobudnikih ter drugih zasebnih visokošolskih zavodih.

87. Izpodbijana zakonska ureditev pa je v nasprotju tudi s prvim in tretjim odst. 74. člena Ustave, ker nedopustno omejuje konkurenco na trgu in onemogoča pošten konkurenčni boj med javnimi in zasebnimi visokošolskimi zavodi, saj slednje postavlja v konkurenčno slabši položaj. Tretji odstavek 74. člena Ustave se glasi: »Prepovedana so dejanja nelojalne konkurence in dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco.« Omenjena ustavna določba varuje zasebne visokošolske zavode pred pretiranimi in prestrogimi posegi države, ki bi monopolizirali državne univerze. Po prepričanju pričujoče študije predstavlja neprimerno vmešavanje države na trg, s tem ko ustvarja nerazumne pravne ovire za vstop zasebnih visokošolskih zavodov na trg in njihovo finančno vzdržno poslovanje ter favorizira nekatere udeležence na trgu, ki so bili ustanovljeni s strani države. *Postavljanje nemogočih pogojev, ki jih ob financiranju iz proračuna lahko zagotovijo le državne univerze, hkrati pa sprejetje predloga, da morajo enake pogoje izpolnjevati tudi osebe zasebnega prava, pomeni tako kršitev 14. in 74. člena Ustave RS ter evropskih pravil o konkurenci, ki predstavljajo temeljni steber EU.*
88. Zgoraj opisani prekomerni posegi zakonodajalca v ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave) visokošolskih zavodov ne prestanejo t. i. strogega testa sorazmernosti, zaradi česar prihaja tudi do kršitve načel pravne države (2. člen Ustave). V obravnavanem primeru niso izkazani upravičeni razlogi za vzpostavitev strožjih pogojev glede minimalnega števila in oblike zaposlitve visokošolskih učiteljev v zasebnih visokošolskih zavodih ter ne nujnost in sorazmernost za omejevanje svobodnega podjetništva z izpodbijano ureditvijo.

SKLEPNO

89. Sklepno pričujoča študija predlaga, da pristojni organi Republike Slovenije ocenijo ustavnost problematiziranih in osporavanih določb Zakona o visokem šolstvu, ugotovijo njihovo skladnost ali neskladnost z Ustavo ter odločijo, ali naj se določba razveljavi ali zgolj ugotovi njena neskladnost z Ustavo ali pa naj se sprejme interpretativna odločba, s katero bi se odločilo, katera od več možnih razlag določbe je ustavno skladna:
- Po mnenju pričujoče študije je določba 10. člena Zakona o visokem šolstvu (pravna subjektiviteta univerze in članic) v neskladju z načelom pravne države iz 2. člena Ustave, kolikor je pomensko tako nedoločna, da vodi do različne in arbitrarne razlage in uporabe, v škodo pravic zasebnih univerz. Zato naj se določi način razlage in uporabe te določbe, ki je skladen z ustavnimi položaji zasebnih univerz na podlagi njihovih pravic do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave), svobode znanosti in izobraževanja (57. in 59. člen Ustave), do združevanja (42. člena Ustave) in do splošne svobode ravnanja (35. člena Ustave).
 - Prva poved drugega odstavka 14. člena ZViS (pogoji za ustanovitev zasebne univerze glede izobraževalnih področij) ni skladna s pravicami zasebnih univerz iz 74. člena Ustave. Predlaga se njena razveljavitev.
 - Enakega mnenja je pričujoča študija glede pete alineje prvega odstavka 14. člena ZViS (pogoji za ustanovitev zavoda glede števila zaposlenih za polni delovni čas). Zato se predlaga ugotovitev neskladnosti navedene določbe s 74. členom Ustave ter njena razveljavitev.
 - Določba 78. člena (razpolaganje s presežki) Zakona o visokem šolstvu je po mnenju študije prav tako neskladna z ustavo in se vsled tega predlaga njena razveljavitev.

Igor Dovnik

Od monopola do konkurence – zdravstvo

Ob soočenju s temo, ki naj bi jo predstavil na tribuni Državnega sveta in Inštituta Nove revije, zavoda za humanistiko, sem se znašel v konfliktu interesov. To na začetku priznavam. Zagovarjam konkurenco, ki je po mojem trdnem prepričanju edino zagotovilo kvalitete in napredka dejavnosti, ki jo izvajam, in družbe, v kateri živim. Živim in delam pa v monopolu in sem v konfliktu. Sicer nisem član nobene stranke in me nihče razen Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS-ja), pacientov in v manjši meri Stokovnega združenja zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov (SZZZZS-ja) ne plačuje za moje delo.

SZZZZS, ki ga vodim, je prostovoljno združenje, ki je 31. 12. 2018 imelo 924 članov. Od tega jih na primarnem nivoju zdravstva (splošni in družinski zdravniki, pediatri, šolski zdravniki) deluje 269, 450 je zobozdravnikov (tako koncesionarjev kot čistih zasebnikov), 205 jih dela v specialističnih dejavnostih sekundarne ravni zdravstva. Poslanstvo našega združenja je izboljšanje pogojev za razvoj in izvajanje zasebne zdravniške dejavnosti ter zagotavljanje socialne varnosti članov. To v Sloveniji pomeni tudi izboljševanje položaja naših pacientov. V celotnem prispevku ob uporabi besede zdravnik to pomeni hkrati tudi zobozdravnik.

Pacient osrednji deležnik zdravstvenega sistema

Bistvena reč, ki jo je v slovenskem zdravstvenem sistemu nujno potrebno spremeniti, je položaj pacienta. Pacienti moramo postati osrednji deležnik, okoli katerega se mora v zdravstvu vse vrteti. Pacienti moramo imeti izbiro in osnova za to je konkurenca tako izvajalcev zdravstvenih storitev kot tudi ponudnikov zdravstvenih zavarovanj.

Trenutno stanje v zdravstvenem sistemu

Na strani plačnika zdravstvenih storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja vlada popolni monopol. Vsi prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje, tako tisti, ki jih plačujemo vsi zaposleni, kot tudi prispevki delodajalcev, in delež, ki ga prispeva država, se zbirajo na računu ZZZS-ja. ZZZS je popolni monopolist pri plačilu storitev, ki jih pokriva obvezno zdravstveno zavarovanje. Del sredstev zbiramo s prostovoljnim zdravstvenim zavarovanjem. Tega ponujajo v Sloveniji tri zavarovalnice. Težava je, da je prostovoljno zavarovanje na nek način pravzaprav obvezno. Velika večina zdravstvenih storitev je namreč v določenem deležu plačana s strani prostovoljnega zavarovanja. Tveganje, ki ga prevzame oseba, ki se ne zavaruje prostovoljno, je torej tako, da velika večina prebivalstva le-tega dodatno plačuje. Kot bom pojasnil kasneje, je tudi delež, ki ga v posamezni zdravstveni storitvi plačajo prostovoljne zavarovalnice, določen s strani ZZZS-ja. Tako imamo popolni monopol nad plačilom velike večine vseh pomembnih zdravstvenih storitev s strani ZZZS-ja.

Ker so storitve v takem sistemu relativno nedostopne, se povečuje delež plačil, ki jih za zdravstvene storitve pacienti plačamo iz lastnega žepa, neposredno izvajalcem. To je majhen del trga, ki deluje po konkurenčnih načelih in je pri nas najbolj razširjen na področju zobozdravstva. Povečuje pa se plačevanje iz žepa tudi na sekundarnem ambulantnem področju zdravstva. Ta del trga je poleg konkurence na slovenskem trgu, izpostavljen tudi konkurenci v sosednjih državah. Ta konkurenca je v vsaj dveh segmentih nelojalna. Prvič za ambulantne storitve, ki jih izvede zdravnik v državi članici EU, velja direktiva o prostem pretoku pacientov. To pomeni, da mora pacientu, ki je v katerikoli državi članici EU dobil zdravstveno storitev, na katero je bil s strani svojega zdravnika napoten, ZZZS povrniti znesek, kot bi zdravstvena storitev znašala v Sloveniji. Če je pacient enako storitev prejel pri zdravniku v Sloveniji brez koncesije, ZZZS tega denarja ne vrne?! Poleg tega je na področju zobozdravstva v Sloveniji zaslediti precej reklamiranja zobozdravstvenih storitev na Hrvaškem. Pri nas reklamiranje zdravstvenih storitev relativno strogo omejuje zakonodaja, ki pa ne deluje čezmejno. Tako so domači izvajalci brez koncesij na dveh nivojih v neenakovrednem položaju napram svojim kolegom, ki delajo čez mejo.

Na strani izvajalcev zdravstvenih storitev je stanje tudi izrazito nekonkurenčno. V Sloveniji deluje državno zdravstvo, kjer delujejo institucije v državni lasti (dva univerzitetna klinična centra, splošne bolnišnice in specializirane bolnišnice in vsi zdravstveni domovi). Zakonodaja zadnja leta vse bolj služi zagotavljanju njihovega obstoja, vse manj pa temu, čemur so namenjeni – pacientom. Brez izrazito diskriminacijske zakonodaje in truda skoraj vseh preteklih vlad, del državnega zdravstva zagotovo ne bi preživel. Za državno zdravstvo veljajo zakoni o javnem naročanju in z njim povezane težave in korupcijske afere. Druga značilnost državnega zdravstva je beg kadra vseh ravni, ne samo zdravnikov, zaradi nezmožnosti ustreznega nagrajevanja dobrih. V tem segmentu zdravstva je težava ustrezno vodenje teh zavodov. Zavod deluje spet po svojem zakonu in ima deljeno odgovornost. Ima direktorja brez pravih pooblastil in s tem možnosti vodenja. Poleg tega ima zavod tudi svet zavoda, kjer imajo večino članov predstavniki ustanovitelja (občina ali država). Tako pridemo do deljene odgovornosti, ko pravzaprav nihče ni kriv, ko je v bilancah izguba. Ker je državno zdravstvo praviloma v izgubi, nima pravih možnosti za investicije in ustrezen razvoj kadrov.

Drugi del javnega zdravstva predstavljamo koncesionarji. Delujemo v izjemno reguliranem in nadzorovanem okolju. Smo skoraj po pravilu prezasedeni in zaradi tega za številne paciente, ki bi naše obravnave želeli, zavračamo. Prav zaradi omejene dostopnosti zasebnih zdravnikov koncesionarjev, kjer omejenost predstavlja posamezna koncesija, je konkurenca med nami in državnim zdravstvom navidezna. Koncesija namreč pomeni, koliko pacientov, storitev, obravnav v enem letu lahko ali moraš narediti in ti zanje ZZZS storitve plača.

Stanje v slovenskem zdravstvu je trenutno torej skoraj povsem brez prave konkurence, tako na strani izvajalcev, kot še bolj izrazito na strani ponudnikov zavarovanj. Poleg tega je stanje trenutno tako, da nam primanjkuje zdravnikov, medicinskih sester in drugega strokovnega kadra. Podfinanciranost in izgube generira amortizirano opremo, slabo vzdrževanje in neustrezne prostore za delo, stanje brez konkurence pa generira čakalne dobe. Pacient v našem zdravstvu ima teoretične pravice. Dejanske opredeljujejo pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in ZZZS. Pacient je brez prave izbire. Dejansko izbiro opredeljujejo koncesije in pogodbe izvajalcev

z ZZZS. Pacient v našem sistemu lahko ima akutno potrebo. Zdravstveni sistem pa je nastavljen tako, da se pred pacientovimi potrebami skriva.

Sedaj veljavna zakonodaja v zadnji noveli Zakona o zdravstveni dejavnosti pravi, da so zdravstvene storitve kot negospodarske storitve splošnega pomena, ki jih izvajalci zdravstvene dejavnosti opravljajo na nepridobiten način, tako da se presežek prihodkov na odhodki porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti. V nadaljevanju pa, da se koncesija podeli, če koncedent ugotovi, da javni zdravstveni zavod ne more zagotavljati opravljanja zdravstvene dejavnosti v obsegu, kot je določen z mrežo javne zdravstvene službe, oziroma če javni zdravstveni zavod ne more zagotoviti potrebne dostopnosti do zdravstvenih storitev. Ko zakon pravi nepridobitno, to za državno zdravstvo praktično pomeni izgubo. Če zakon reče negospodarska, to pomeni: pacient bodi srečen, da dobiš, kar dobiš. Ko zakon omejuje konkurenco, to pomeni konkurence nočemo. Ali ste mogoče zaznali, v katerem primeru se podeli koncesija? Tam, kjer javni zavod ne more ... To je povsem enako, kot da bi rekli: vsi boste telefonirali preko državnega telekoma, ki je najboljši. Le tam, kjer Telekom nima signala, lahko storitve ponujajo drugi!?

Monopol plačnika ZZZS-ja

ZZZS je tudi zavod in ni zavarovalnica. 3.000.000.000 evrov prejme avtomatsko od vsakega zaposlenega in njegovega delodajalca (nekaj malega primakne še država). Ta sredstva nato deli s Splošnim dogovorom (SD). SD je centralno plansko dogovorno deljenje, kjer na koncu vlada pove, kako in kaj. SD vsako leto opredeli, koliko so lahko in bodo ljudje bolni. Poleg ZZZS-ja je SD ključni problem naše trenutne zdravstvene dejavnosti. Janez Šušteršič je na Zdravstveni polemiki 20. 3. 2019 letos SD predstavil na naslednji način. SD temelji na načelu centralnega planiranja vsake malenkosti, vključuje »fleksibilnost«, ki je tako ultra natančno opredeljena, da je pravzaprav nefleksibilna. Deluje pa po načelu »srečujočega planiranja«, kjer se v planiranju srečujejo (in ne osrečujejo): Ministrstvo za zdravje, Zdravniška zbornica Slovenije, ZZZS, Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije, Lekarniška zbornica Slovenije in tri skupnosti (Skupnost slovenskih naravnih zdravilišč, Skupnost socialnih zdravstvenih zavodov in Skupnost organiza-

cij za usposabljanje Slovenije). Vprašanja, o katerih se v srečujočem planiranju ne uspejo dogovoriti, gredo na arbitražo, kjer se razmerja le redko spremenijo. Na koncu SD o nerešenih vprašanjih odloča vlada kot arbiter in imamo rezultat kot letos. In kriva je vlada, ne minister za zdravje, ki je predloge na vlado predal.

Kdo pa odloča o deležu doplačil, ki jih poravnava v sedanjem sistemu prostovoljne zdravstvene zavarovalnice (PZZ)? O deležih, ki jih za posamezno zdravstveno storitev plačajo PZZ, odloča Skupščina ZZZS-ja, ki v okviru svoje pristojnosti določi odstotne vrednosti posameznih zdravstvenih storitev, ki se zagotavljajo v obveznem zdravstvenem zavarovanju s Sklepom o določitvi odstotkov vrednosti zdravstvenih storitev, ki se zagotavljajo v obveznem zdravstvenem zavarovanju. Preostanek posamezne zdravstvene storitve namreč plačajo tri zavarovalnice, ki naj bi jih letos ukiniteli. Skupščina ZZZS-ja pa je samoupravna interesna skupnost sestavljena iz 16 predstavnikov delodajalcev, 4 predlaga vlada in zagotavljajo interese državne uprave in negospodarskih javnih služb, 15 je predstavnikov sindikatov, ki zastopajo interese aktivnih zavarovancev, 1 je kmet, 7 je upokojencev in 2 predstavnika invalidov. 3.000.000.000 eurov upravlja torej centralni plan SD in samoupravna interesna skupnost Skupščina ZZZS-ja.

Povzetek J. Šušteršiča končam z njegovim slikovitim rezimejem. Rezultati centralnega planiranja v ekonomiji so menda poznani že več kot 100 let. Centralno planiranje privede do pomanjkanja in čakalnih vrst, ustvari rente in korupcijo, birokracijo in obsesivni nadzor, spodbuja iskanje načinov za delo mimo sistema, povzroči neučinkovito alokacijo virov in spodbuja nedenarno ekonomijo. Prav vse to so značilnosti našega, trenutno na škrge delujočega, zdravstvenega sistema. Prav zaradi tega so pretekli ministri, vlade in sestave parlamenta storili vse za obstoj državnega zdravstva in pridobljenih monopolov. Cilj je ohranitev rent, korupcije, birokratizacije in nadzora nad veliko količino za zdravstvo zbranega denarja. Izvajalci smo pravzaprav brez moči strokovnega, argumentiranega vpliva na pogoje dela in materialnimi osnovami zanje. Manipuliranje z zagotavljanjem obstoja javnega zdravstva je politično zavajanje in zamegljevanje povsem enostavne in jasne situacije. In podlaga za politično nadaljevanja diskriminacije posameznih izvajalcev izključno na podlagi njihovega porekla (državno : pravo javno). Politika nima naloge ohraniti državnega zdravstva. Naloga države bi

morala biti edino zagotavljanje solidarno dostopnih, varnih, kvalitetnih in pravočasnih zdravstvenih storitev. Pri tem je konkurenca edina pot.

Kaj je rešitev in dobro za pacienta?

V Slovenijo moramo pripeljati evropsko organizacijo zdravstva, temelječo na solidarnosti, pri dostopu do storitev in konkurenci ponudnikov zdravstvenih zavarovanj. Ali je to preveč enostavno?

SZZZZS je v predlogih za rešitve, ki bi jih predstavili ministru, če bi za to dobili priložnost, pa je nismo, oblikovala štiri točke:

1. Pacient mora postati osrednji deležnik zdravstvenega sistema in mora imeti izbiro (zdravnika, metode zdravljenja, zavarovanja ...).
2. Zdravniki kot nosilci zdravstvene dejavnosti moramo prav tako imeti izbiro, kako in koliko bomo delali (kot zaposleni v javni ustanovi ali kot zasebni izvajalci).
3. Plačevanje programov in koncesije so preživete! Dostop do javno zbranega denarja mora biti enak za vse državljane v skladu s pravici iz obveznega zavarovanja. Vsi izvajalci z dovoljenjem za opravljanje zdravstvene dejavnosti lahko izvajajo zdravstvene storitve, ki so pravica in so financirane iz javnih sredstev.
4. Nujna je konkurenca ponudnikov zdravstvenih zavarovanj.

Ko pacient dobi dejansko pravico izbire, kdo in kako ga bo obravnaval in komu bo plačeval zavarovanje, postane kralj. Tak sistem je pravičnejši in denar sledi pacientu. To si kot kronični pacient želim tudi sam. Zdravnik z možnostjo izbire postane pravi nosilec zdravstvene dejavnosti. Ko se sam lahko odloči, kje in tudi koliko bo delal, dobi svobodo poklica. Delodajalci pa začutijo interes, da dobre zadržijo. Samozaposleni prevzamemo določeno tveganje. Če nimaš pacientov, si lahko tudi lačen ... Koncesije in sedanje plačevanje programov je potrebno ukiniti. Na sekundarnem nivoju zdravstvene dejavnosti jih je ukinila EU-direktiva o prostem prehajanju pacientov preko

meja. Na primarnem nivoju omejujejo konkurenco (Telekom). Kdor izpolni pogoje za opravljanje posamezne zdravstvene dejavnosti, lahko dela. Dostop do javno zbranega denarja mora biti enak za vse paciente/državljanse s pravico dostopa do tega denarja. Pravice opredeljujejo pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja. Če pacient potrebuje storitev, ki je pravica, jo lahko išče pri vseh izvajalcih, ki izpolnjujejo pogoje in imajo dovoljenje za delo. Denar mu sledi. Tako lahko vsi izvajalci, ki izpolnjujejo s strani države predpisane pogoje, za vsako posamezno dejavnost, to dejavnost izvajajo v breme zavarovalnic. Tukaj ponovno SZZZZZS zagovarja konkurenco. Konkurenca zdravstvenih zavarovalnic je nujna osnova za pravo regulacijo trga. Strah pred majhnostjo trga je lahko upravičen. Vendar sam izrazito verjamem, da je vredno tvegati. Ko skleneš plico zavarovanja, zavarovalnica prevzame določena tveganja. Zaradi tega so lahko stroški njenega delovanja tudi večji kot sedaj pri ZZZS-ju. Vendar ZZZS ne prevzema prav nikakršnega tveganja in samo centralno plansko razdeli denar, ki ga je zbral. V konkurenci ponudbe zdravstvenih zavarovanj ponovno pacient dobi možnost, da postane kralj. Poleg tega konkurenca zagotovo izboljšuje dostopnost do storitev. Konkurenca zagotovo razgali slabosti slabih in omogoči delo dobrim.

Sklep

SZZZZS zagovarja stališče, da mora pacient nujno postati osrednji deležnik v zdravstvenem sistemu. Okoli njega se mora prav vse vrteti. Cilj države in vsakokratne politike bi v zdravstvenem sistemu prav tako moral postati pacient. Sedanja diskriminacija izvajalcev in zagotavljanje obstoja državnega zdravstva in ZZZS-ja je izkrivljanje in zamegljevanje. Državno zdravstvo ni edino zagotovilo javno dostopnega zdravstva. Že sedaj javni zdravstveni sistem ne bi deloval brez pravega in transparentnega javnega, ki ga izvajamo zasebniki. Del politike s tem zamegljuje in zanika odgovornost za sedanje stanje. Edina prihodnost in dobrobit za pacienta je konkurenca. Prava in ne sedanja navidezna in izkrivljena konkurenca med ponudniki zdravstvenih storitev. Na drugi strani pa prava konkurenca zdravstvenih zavarovanj.

Konkurenca pri izvajanju lekarniške dejavnosti

V uvodu bi pojasnil slogan, ki ga pogosto slišim v javnosti, in sicer Ohranimo javno zdravstvo. Sem zasebni zdravstveni delavec in imam koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti ter imam sklenjeno pogodbo za opravljanje javne lekarniške službe oziroma javne zdravstvene službe. Torej sem del javnega zdravstva, kot zasebni izvajalec programa javne lekarniške službe.

V lekarništvu je pač tako, da ali izvajaš javno službo ali lekarne nimaš. Nobena lekarna v Sloveniji ne more obratovati brez tega, da bi izvajala javno službo.

Javno zdravstvo smo vse lekarne in nič drugega ne moremo biti, tako je zapisano v Zakonu o zdravstveni dejavnosti.

V tem zakonu je tudi opredeljeno, kaj je zasebna zdravstvena dejavnost in tudi da se lekarniška dejavnost ne sme izvajati kot zasebna zdravstvena dejavnost. Ta člen torej pravi, da se lekarniška dejavnost ne sme izvajati na pridobiten način.

Lekarniške storitve so določene s strani ZZZS-ja in cene zdravil so določene na državnem nivoju. Izdajo zdravil dobimo plačano glede na te storitve, ki so ovrednotene s točko. Za ilustracijo naj povem, da dobimo povprečno približno 85 centov na škatlico izdanega zdravila. Absurd tega pa je, da manj kot imamo zaposlenih oziroma več zdravil kot izdamo na zaposlenega, torej hitreje in slabše kot delamo, več smo za to plačani. V nobeni lekarni pri izvajanju javne službe ne poznamo marž, kot bi mogoče nekateri to zmotno mislili.

Lekarništvo je regulirana dejavnost predvsem in ravno iz tega razloga, da bi se preprečil pritisk na povečano porabo zdravil! Pri tem pa nas država plača po nekem čudnem trgovinskem storitvenem sistemu. Torej več zdravil izdamo na zaposlenega, več storitev opravimo.

Nekdo bi lahko to zamešal z učinkovitostjo, ampak to ni učinkovitost, temveč ogrožanje kvalitetnega izvajanja javne službe in kar je najbolj pomembno ogrožanje pacientovega zdravja.

Potrebno se bo odločiti ali bomo kot lekarništvo podvrženi tem trgovskim pravilom in bo država čisto sprostila lekarniški trg ali je bolj smiselno in precej boljše za pacienta, da dobimo v lekarnah glavarino in se ne obremenjujemo s količino izdanih zdravil, ampak s tem kako kakovostna bo naša storitev ob izdaji.

Nobeno zagotovilo ni, da se bo program javne lekarniške službe izvajal bolj kakovostno, če bo občina za to ustanovila javni zavod. Upam si trditi celo nasprotno. V nekaterih javnih zavodih so dali kakovost izvajanja javne službe na stran in se trudijo s čim manj zaposlenimi čim hitreje obravnavati čim večje število pacientov.

Zakaj si upam to trditi? Ker imajo vsi javni zavodi vsaj malo, nekateri pa celo zelo pozitivno javno službo. Torej to pomeni, da imajo za izvajanje programa javne lekarniške službe premalo zaposlenih strokovnjakov.

Imam podatke tudi za 25 zasebnih lekarn, in v vseh javna služba dela zgubo. Tudi v moji je tako, obenem pa vem, da bi za dovolj kakovostno delo moral imeti še kakšnega farmacevta več, pa se mi to enostavno finančno ne izide, zato jaz osebno delam več. Vprašam se, koliko zaposlenih strokovnjakov imajo v javnih zavodih, da so lahko pozitivni pri izvajanju javne službe in kako je to sploh mogoče, če pa v ZZD-ju piše, da se lekarniška dejavnost izvaja na nepridobiten način.

Pa tudi če zanemarimo, sicer ne tako nepomembno dejstvo, da nekateri javni zavodi pri izvajanju javne lekarniške službe za svoje prostore ne plačujejo najemnin občini, torej lastnici prostorov, medtem ko vsi zasebni izvajalci imamo strošek amortizacije, mi to pove, da imajo tudi precej manj zaposlenih na število izdanih zdravil v okviru javne zdravstvene službe oziroma, da mogoče ne vlagajo dovolj v izobraževanja zaposlenih.

V moji lekarni smo lani že drugo leto zapored izvedli merjenje kakovosti izvajanja naših storitev in še nekaj kolegov zasebnikov je naredilo enako. Noben javni zavod še do sedaj ni objavil, da ima namen izvesti takšno merjenje kakovosti v njihovih enotah.

Povedati moram še bistvo naslova današnjega posveta. Občina podeli za izvajanje lekarniške dejavnosti koncesijo zasebnemu izvajalcu ali pa ustanovi za to javni zavod.

Naj omenim, da imajo nekatere občine na svojih območjih enote javnega zavoda, katerega je ustanovila druga občina, in s tem kršijo Zakon o lekarniški dejavnosti in se jim ne zgodi nič. Zanimivo bi bilo videti, kako bi se zgodilo z zasebnikom, ki bi mimo zakona brez podeljene koncesije odprl lekarno. Ampak to je druga zgodba ...

Koncesije se po novem zakonu podelijo za določen čas, medtem ko se enota javnega zavoda odpre za nedoločen čas.

Če upoštevamo, da smo v zadnjih 25 letih zasebni izvajalci odprli lekarne na 50 lokacijah, ki prej niso bile zanimive za javne zavode, in oskrbujemo na teh lokacijah približno 250.000 ljudi in še dodatnih 250.000 na ostalih lokacijah, se je pa v zadnjih nekaj let pokazal trend, da se ob upokojitvi zasebnega izvajalca lekarniške dejavnosti ne razpiše več koncesija, ampak tako lokacijo prevzame javni zavod s svojo enoto.

Ravno obratno, kot bi pacient pričakoval. Izvajanje javnega zdravstva se bi ob jasnih pravilih in nadzoru maralo prepustiti zasebnim izvajalcem, medtem ko bi moral biti javni zavod s svojimi davčnimi ugodnostmi in neplačevanjem najemnim rezerviran za območja, ki ne bi bila zanimiva za zasebne izvajalce javnega zdravstva.

Pri nas je situacija diametralno nasprotna temu in če kmalu ne bodo uvedene vsaj kvote ali pa popravek javne lekarniške mreže na način, da bo na nekem območju obvezno zagotoviti dostop do zasebnega izvajalca javne službe kot do javnega zavoda, bomo kmalu imeli v Sloveniji en velik monopol javnih zavodov.

S tem bo konec tekme za izvajanje bolj kakovostnih storitev za pacienta med različnimi izvajalci. Ta kratko bo v monopolu potegnil pacient.

Viri:

Atributi lekarništva, <https://www.szls.si/pages/si/domov.php>

Komplianca v Lekarni Dobrova, <http://www.lekarnadobrova.si/komplianca/>

Petra Flašker

Problem nedovoljenih državnih pomoči v slovenskem zdravstvu

- Slovenija je članica EU od leta 2004 in zanjo v celoti velja pravni red EU, nacionalna zakonodaja pa mora biti v skladu s pravom EU.
- Pravo EU prepušča veliko mero diskrecije državam članicam, na kak način bodo organizirale svoje javno zdravstvo – vendar ob pogoju upoštevanja načela EU enake obravnave. To pomeni, da so vsi subjekti, ki opravljajo določeno dejavnost obravnavani enako, ne glede na statusno-pravno obliko ali vrsto lastništva.
- Člena 106 in 107 PDEU prepovedujeta selektivne državne ukrepe, ki prinašajo ekonomske prednosti določenim subjektom. Tako ravnanje države pomeni nedovoljeno državno pomoč, ki izkrivlja konkurenco in je nezdružljiva z notranjim trgom EU.
- Za t. i. Službe splošnega gospodarskega interesa (SGGP) oz. Gospodarske javne službe (GJS), med katere sodi v skladu s sodno prakso SEU tudi zdravstvena dejavnost, so pomembni 4 kriteriji sodbe Sodišča EU Altmark. Ti kriteriji se v Sloveniji sistematično kršijo, kršijo pa se tudi za mnoge ostale GJS. Posledica je nekonkurenčnost in relativno visoke cene storitev javnih služb.
- V primeru lekarn se pri Evropski komisiji obravnava pritožba, ki zadeva nedovoljene državne pomoči in prednosti, ki jih imajo javni lekarniški zavodi, kot je to že opisal kolega Centrih. Evropska komisija se zaveda, da je problem državnih pomoči v celotni zdravstveni dejavnosti v Sloveniji sistemski in posledično političen.

- Vendar bo ta problem nedovoljenih državnih pomoči potrebno rešiti in od Evropske komisije je pričakovati, da bo glede pritožbe kmalu izdala odločbo. Zato si moramo vsi deležniki skupaj prizadevati, da bo javno zdravstvo skladno s pravom EU in z načelom enake obravnave do vseh izvajalcev.

Matjaž Trontelj

Od monopola do konkurence v zdravstvu

Slovenija ima zdravstvo urejeno po sistemu zdravstvenega zavarovanja, ki je sestavljeno iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, ki je prostovoljno.

Edini ponudnik obveznega zdravstvenega zavarovanja je Zavod za zdravstveno zavarovanje (v nadaljevanju ZZZS), ponudniki dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja pa smo 3 zdravstvene zavarovalnice, vodilna na trgu je Vzajemna zdravstvena zavarovalnica.

Zavarovalnice, ki izvajamo dopolnilno zdravstveno zavarovanje, nismo del zdravstvenega sistema in ne sodelujemo pri pripravi posameznih predpisov, sprememb, ne sodelujemo pri pripravi letnega Splošnega dogovora ... Smo le pasivni plačnik dela storitev, ki niso 100 % financirane iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. V 23. členu Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju so definirane pravice, ki so v celoti ali v deležu krite iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ostalo doplačajo zdravstvene zavarovalnice. Zavarovalnice tako posamezne zdravstvene storitve doplačujemo v deležu od 10–90 % in v zdravstveni sistem prispevamo več kot 450 mio EUR letno.

Edini kupec zdravstvenih storitev je tako ZZZS, ki ima v tem primeru monopol oz. monopson (edini kupec več ponudnikov storitev) na tem področju.

Monopol predstavlja razmere na trgu, ko edini ponudnik prodaja blago ali storitev, ki nima nadomestila (naravni monopol), ali ko ponudnika ščitijo pravne omejitve (legalni monopol).

Nekaj pomanjkljivosti takšne ureditve:

- pomanjkanje razvoja in tehnološkega napredka zaradi pomanjkanja konkurentov na trgu (*v zdravstvu pomanjkanje investicij, IT-opreme – povezljivi sistemi, inovacije ...*),
- monopolist ne proizvaja z najmanjšimi možnimi stroški (*v zdravstvu naročila materiala po visokih cenah, defenzivna medicina*),
- neoptimalna izraba resursov (*v zdravstvu podvajanje zdravstvenih storitev, organizacija dela zdravnikov ...*),
- neodzivanje za spremenjene potrebe zavarovancev (*v zdravstvu čakalne dobe ...*) itd.

Nasprotno od monopola pa je *konkurenca* ekonomski instrument za doseg učinkovite alokacije resursov v sistemu. V konkurenčnem okolju so organizacije stimulirane, da se obnašajo čim bolj učinkovito in se odzivajo na preference uporabnikov. To vpliva na oblikovanje cen, kakovost, nivo storitev itd. Po definiciji, objavljeni na spletni strani Evropske komisije, politika konkurence zagotavlja, da podjetja med seboj pravično tekmujejo na podlagi svojih izdelkov in cen, brez nepoštenih prednosti. Politika konkurence spodbuja učinkovitost podjetij, povečuje ponudbo za potrošnika, zmanjšuje ceno in izboljšuje kakovost.

Specifike slovenskega zdravstvenega sistema:

- Edini kupec storitev je ZZZS.
- ZZZS storitve plačuje skladno z letnim Splošnim dogovorom (opravljene storitve nad SD niso plačane, večina bolnišnic beleži finančne izgube).
- Cene storitev niso določene na podlagi lastne cene.
- V sistem niso vgrajene spodbude (npr. za kakovost, napredne tehnologije, delo zdravnikov ...).
- Izvajalci storitev: javni zavodi in koncesionarji.
- Zavarovanci plačujejo prispevek za OZZ in premijo za DZZ-ju.

Trenutno stanje slovenskega zdravstvenega sistema:

- predolge čakalne dobe,
- nezadovoljstvo na različnih področjih: družinska medicina, pediatrija, ginekologija ...,
- iztrošena oprema, ni investicij,
- izgube večine splošnih bolnišnic,
- nestimulativno nagrajevanje zdravnikov in izvajalcev storitev,
- ni potrebnega dialoga, ni jasne zdravstvene politike, ni potrebnih sprememb.

Če zdravstveni sistem Slovenije primerjamo z ostalimi državami v Evropski uniji, in sicer po indikatorju EHCI (Euro Health Consumer Index), se v letu 2018 nahajamo na 21. mestu od 35 držav in smo glede na leto 2017 v letu 2018 padli za 5 mest in 48 točk.

Mednarodna zdravstvena organizacija (WHO) ločuje 4 modele zavarovanj, ki se razlikujejo v strukturi financiranja (davki, socialni prispevki, privatno zavarovanje in plačila iz žepa). Ločimo:

1. model brez zavarovanj (tržni, več kot 200 držav),
2. Beveridgev model (Anglija, Danska, Italija, Švedska, Norveška ...),
3. Bismarckov model (Nizozemska, Švica, Slovenija, Belgija, Nemčija ...),
4. model nacionalnega zdravstvenega zavarovanja (Kanada, Južna Koreja, Tajvan).

Primerjava med državami z Beveridgevim modelom in državami z Bismarckovim modelom kažejo, da je večji obseg zbranega denarja, opravljenih več zdravstvenih storitev, višja kakovost, bolj zadovoljni pacienti in krajše čakalne dobe v sistemih z Bismarckovim modelom (torej modelom z več plačniki).

Usmeritev razvoja Slovenije na področju zdravstva imamo opredeljeno v Resoluciji nacionalnega plana zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja«, ki na področju plačevanja zdravstvenih storitev odpravlja zdravstvene zavarovalnice kot plačnike in vzpostavlja samo enega plačnika, to je ZZZS. Pot Slovenije je tako ravno obratna kot pot razvoja najboljših dveh zdravstvenih sistemov v Evropi. Prehod nazaj na več plačnikov bo kasneje težji in zagotovo bo zahteval več finančnih sredstev.

Možnost drugačne ureditve zdravstvenega sistema

Resolucija »Skupaj za družbo zdravja« torej opredeljuje razvoj zdravstvenega sistema do leta 2025. Glede na to, da krovna cilja Resolucije (dostopen, uspešen in stabilen sistem zdravstvenega varstva, ki se učinkovito prilagaja potrebam prebivalstva, ter zadovoljni pacienti in izvajalci) v trenutnem stanju zdravstvenega sistema nista dosežena, je potrebno poiskati tudi druge možne ureditve. Eno od teh opisujem v nadaljevanju.

Cilji, ki jih mora nova ureditev zasledovati, so:

- odpraviti slabosti obstoječega sistema in obdržati pozitivne elemente, npr. visoka stopnja solidarnosti in vzajemnosti,
- hiter in enostaven dostop do kakovostnih in varnih zdravstvenih storitev in storitev dolgotrajne oskrbe,
- zagotoviti stalno naravnost k napredku in potrebam zavarovancev,
- transparentnost sistema z jasno določeno košarico pravic in standardi,
- dolgoročna stabilnost in vzdržnost sistema, fleksibilnost,
- celovita ureditev zdravstva in dolgotrajne oskrbe,
- spodbuda inovacijam in investicijam,
- možnost izbire za zavarovanje.

Glavne 3 spremembe, ki so potrebne za realizacijo zgoraj navedenih ciljev, so:

- a. uvedba regulirane konkurenčnosti,
- b. uvedba konkurenčnosti med plačniki (zavarovalnicami),
- c. uvedba konkurenčnosti med ponudniki storitev.

Uvedba regulirane konkurenčnosti

Pod pojmom regulirana konkurenčnost razumemo vlogo države, da predpiše zakonske okvire in določi pravila, da ohranjajo javni interes (univerzalni dostop do storitev), nato prepusti oblikovanje trga ponudnikom zavarovanj in zdravstvenih storitev.

Ključna vloga države je tudi nadzor nad zdravstvenim sistemom in takojšnje ukrepanje v primeru ugotovitve odstopanj (onemogoči, da se v zdravstvu oblikuje prosti trg, npr. ameriški zdravstveni sistem).

Konkurenčnost se uvede med storitvami, kjer so vzpostavljeni pogoji za konkurenčnost (npr. operacija kolka, MR), pri nekaterih storitvah konkurenčnost ni mogoča (npr. onkologija, otroška srčna kirurgija).

Uvedba konkurenčnosti med plačniki (zavarovalnicami)

V primeru, da imamo v sistemu več »enakopravnih«¹ plačnikov, se premaknemo iz sistema enega plačnika v sistem več plačnikov. S tem se vzpostavi konkurenčnost med plačniki, kjer se vsak plačnik trudi za zavarovanje. Prednosti, ki jih takšna konkurenčnost prinaša, so:

- sklepanje pogodb z izvajalci storitev, ki dosegajo standarde kakovosti (in ne z izvajalci, ki standardov kakovosti ne dosegajo),
- nagrajevanje najbolj kakovostnih in »tehnološko naprednih«² izvajalcev,
- doseganje nižjih cen pri izvajalcih,
- plačevanje storitev na podlagi sklenjenih pogodb (plačevanje po opravljenih storitvah in ne več po programih, kot doslej),

- nudenje dodatnih storitev za zavarovance (brezplačne preventivne storitve ...),
- spremljanje potreb zavarovancev in ažurno prilaganje ponudbe,
- prosta izbira zavarovanca: ena zavarovalnica, ki zanj vse uredi.

Uvedba konkurenčnosti med ponudniki storitev

Izvajalci zdravstvenih storitev so lahko javni zavodi ali zasebniki. Za opisane spremembe je potrebno preoblikovanje javnih zavodov v pravne osebe javnega prava. Prednosti, ki jih vzpostavitev konkurenčnosti prinaša:

- boljša organiziranost izvajalcev zdravstvenih storitev,
- upravljanje (managiranje) izvajalcev storitev,
- jasno opredeljeno lastništvo in odgovornosti,
- vzpostavitev učinkovitih procesov in kadrovske strukture,
- obseg poslovanja glede na kakovost in doseganje lastne cene,
- stroškovna učinkovitost (vpliv na cene dobaviteljev),
- spremljanje kakovosti in varnosti storitev,
- usmerjenost v investicije in napredek,
- transparentno poslovanje,
- plačevanje glede na kakovost storitev,
- prilagoditev potrebam zavarovancev,
- plačevanje po opravljenih storitvah,
- izvajalci sami vlagajo v opremo in prostore.

Zaključek

Menimo, da bi z vidika slovenskega zdravstvenega sistema moralo biti ključno vprašanje, kako do kakovostnih in varnih zdravstvenih storitev v dopustnem času in ne strogo ločevanje med javnim in zasebnim (tako izvajalcev zdravstvenih storitev, plačnikov ...).

Ena od možnih sprememb zdravstvenega sistema je vzpostavitev konkurenčnega okolja, kjer država predpiše zakonodajni okvir in obdrži močno regulatorno vlogo. Države, ki imajo takšen sistem vzpostavljen (npr. Nizozemska), so ocenjene kot države z najboljšim zdravstvenim sistemom. V njih se namreč ponudniki storitev in plačniki storitev nenehno trudijo za svoje zavarovance, tako s kakovostnimi storitvami kot z dodatnimi storitvami.

Potrebne spremembe zdravstvenega sistema pa lahko dosežemo le s sodelovanjem različnih deležnikov, in sicer skupaj za dobrobit posameznika (državljana RS).

Državnemu svetu, Državnemu zboru in Vladi Republike Slovenije

Zahteva za kvaliteten, nediskriminatoren in konkurenčen razvoj javne službe v Republiki Sloveniji

Civilizacijski, kulturni in humanizacijski razvoj družbe lahko poteka usklajeno le na osnovi spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin na področju dela in ustvarjanja ter ob doslednem uveljavljanju demokratičnih načel, katerim smo se zavezali s sprejetjem Ustave RS in s članstvom v EU, katere članica smo že 15 let.

Sedanja, z zakonom in podzakonskimi akti opredeljeni načini dodeljevanja državnih koncesij in financiranja izvajanja javne službe v Republiki Sloveniji še vedno podlegajo ideološki miselnosti preteklega družbenega sistema in njegovih podsistemov. Na to nas opozarja že več let neuresničena odločba Ustavnega sodišča RS o sofinanciranju programov zasebnih osnovnih šol in pritožbe, tožbe ter ustavne presoje na področjih zdravstvene, lekarniške, visokošolske in raziskovalne dejavnosti, torej na področjih, na katerih se s spremembami zakonodaje načrtno omejuje konkurenca in ustvarjajo državni monopoli. Ti omogočajo, kot smo seznanjeni preko medijev, številne afere koruptivnega in klientelističnega delovanja in netransparentno ter nenamensko porabo javno zbranega denarja.

Nedemokratično in diskriminatorno se obravnavajo zasebne pobude za izvedbo javne službe, ki jih predlagatelji naslavlajo na državne inštitucije, hkrati pa se tudi zakonodaja v zadnjih letih spreminja v škodo konkuren-

ce med ponudniki storitev javne službe. Te pobude in zakonodajo z uva-
janjem hiperregulacije, obsesivnim nadzorom in birokratskimi zahtevami
se podreja in prireja potrebam »javnih inštitucij«, katerih ustanoviteljica je
država, čeprav izvajajo zasebniki na podlagi koncesijskih pogodb identično
javno službo enako ali še bolj kvalitetno kot primerljive državne inštitucije,
praviloma pa tudi ceneje, torej v najboljšo korist davkoplačevalcev.

Rezultat ustvarjanja državnih monopolov in omejevanja konkurence je
slabše razmerje med kvaliteto in ceno za izvedbo javne službe. Za doseganje
višje kakovosti storitev javne službe bi bilo potrebno omogočiti tekmoval-
nost med ponudniki storitev, ki bodo v svoje delovanje vnašali inovativnost
in kvaliteto dela ter s tem povezano konkurenco. To pa je v prid davkopla-
čevalcem, ki so prejemniki teh storitev.

Zaradi sistemske diskriminacije se krnijo pristojnosti države glede zago-
tavljanja enakopravnih in svobodnih možnosti izražanja družbeno civilnih
interesov.

Ugotavlja se, da se v javnosti načrtno in zavestno vzpostavlja napačno
razumevanje izvedbe storitev javne službe, kot da jo lahko kvalitetno iz-
vedejo le državni zavodi in inštitucije. Javna služba se tako zmotno poj-
muje kot državna služba. Hkrati pa se načrtno in zavestno vodi enostran-
ska politična ter ideološka propaganda, katere namen je prikazati zasebne
podjetniške pobude na področjih izvajanja te storitve kot »izkoriščevalske«,
nepotrebne, škodljive, skratka – v nasprotju z javnim interesom. Torej prav
obratno od resničnega oz. dejanskega stanja.

I.

Sedanje ravnanje snovalcev in »skrbnikov« zakonskih in podzakonskih izhodišč za izvedbo javne službe omogoča:

- vzpostavljanje monopolov javnih institucij, katerih ustanovitelj je država, za izvedbo *javne službe* v odnosu do zasebnih institucij;
- protekcionizem javnih institucij, katerih ustanovitelj je država, v odnosu do zasebnih institucij;
- načrtno omejevanje konkurenčnosti zasebnih institucij, ki delujejo na področju zdravstva, lekarniške, raziskovalne in visokošolske dejavnosti;
- načrtno omejevanje svobode ustvarjanja ter dela zaposlenih v zasebnih institucijah;
- omejevanje svobode pri izbiri izobraževanja;
- prikrajanje meril pri vrednotenju *javne službe* v škodo zaposlenih v zasebnih pravnih subjektih;
- navidezno demokratično možnost dodeljevanja *javne službe* v obliki podelitve koncesij zasebnim institucijam, ki pa po obliki in vsebini ter po načinu financiranja storitve niso izenačene s financiranjem storitve *javne službe* v javnih (tj. državnih/občinskih) institucijah;
- vzpostavljanje monopolov državnih institucij in s tem njihovo povezano ter usklajeno delovanje, kar preprečuje, omejuje in izkrivlja konkurenco. Na ta način so se in se tudi sedaj na novo odpirajo možnosti kartelnega dogovarjanja storitev in korupcija v državnih institucijah in posledično plačevanje višjih cen in nižja kakovost storitev v škodo davkoplačevalcev;
- kršenje Ustave RS in temeljnih načel EU zaradi neosnovane diskriminacije.

S tem ravnanjem se kršijo človekove pravice in temeljne svoboščine v enajstih (11) členih Ustave RS (5., 8., 14., 15., 26., 49., 57., 59., 63., 74., 153. čl.), Zakon o zavodih (23. čl.) in Pogodba o delovanju Evropske unije (107. člen).

II.

Zaradi navedenega in protiustavno diskriminatornega in deprivilegirane položaja zasebnih zdravniških, lekarniških, raziskovalnih in visokošolskih organizacij, ki delujejo pri izvedbi *javne službe*, beležimo danes:

- manj zasebnih organizacij, kot bi to bilo potrebno za konkurenčen zdravstveni, znanstvenoraziskovalni, visokošolski in kulturni razvoj;
- da so državne inštitucije s svojimi rezultati po svojih obsegih delovanja in doseženih rezultatih stroškovno dražje od zasebnih inštitucij, ali pa za enako plačilo izvedejo storitve manj kakovostno kot zasebne inštitucije;
- da so državne inštitucije postale leglo koruptivnega in klientelističnega delovanja, na kar nas opozarjajo številne afere;
- da omogočajo državne ustanoviteljske obveznosti takim inštitucijam privilegirano financiranje za isto opravljeno storitev *javne službe*, v primerjavi z zasebnimi inštitucijami;
- da je interes za delo na zasebnih organizacijah izreden, saj le-te omogočajo in spodbujajo konkurenčen razvoj zaposlenih;
- da je pomanjkanje tujih vlaganj v inštitucije, ki opravljajo dejavnost javne službe;
- da dobijo državljanke in državljani za svoje davke in prispevke slabšo ali dražjo storitev, kot bi jo lahko in do katere so upravičeni.

III.

Podpisniki zahteve pozivamo Državni svet, Državni zbor in Vlado RS:

- da takoj in neodložno v interesu državljanek in državljanov RS reformira izvajanje javne službe in sprejme potrebno zakonodajo s pripadajočimi ji podzakonskimi akti;
- da se pripravi strategija razvoja za opravljanje *javne službe*, ne glede na *zasebni* ali *državno-javni* status;
- da se omogoči konkurenčnost pri dodeljevanju koncesij zasebnim inštitucijam pod enakimi kriteriji, kot ti veljajo za zavode, katerih ustanovitelj je država;
- da se status in financiranje zasebnih inštitucij, ki imajo koncesijo za izvedbo storitev *javne službe*, izenači z javnimi zavodi, katerih ustanoviteljica je država, vključujoč enako davčno obremenitev;
- da se omogoči kakovostnejša ponudba storitev javne službe za razvoj in dvig odličnosti ter s tem tudi odgovornost in racionalnost do porabe javnih sredstev;
- da se preneha diskriminacija med izvajalci javne službe zaradi vrste lastništva (državno oz. zasebno);
- da se spodbudijo procesi, ki naj motivirajo nove ustvarjalne procese.

Podpisniki te zahteve utemeljeno dokazujemo, glede na vsa navedena relevantna dejstva, da se v Sloveniji pri izvedbi javne službe grobo kršijo osnovna načela Ustave RS in s tem tudi pravice, ki se jih zagotavlja državljanom in državljanom s članstvom v EU na podlagi pogodb.

Pravice ne smejo biti predmet pogajanj, političnih preigravanj ali ideološko motiviranih manipulacij. Zato zahtevamo, da se takoj preneha vsakršna oblika nezakonite sistemske diskriminacije, kateri so izpostavljeni zasebni izvajalci javne službe, in da se takoj ter neodložno pristopi k sprejemu zakonov in podzakonskih aktov, ki bodo to problematiko uredili v skladu z Ustavo RS in načeli EU.

Podpisniki:

prof. dr. Frane Adam, IRSA – Inštitut za razvojne in strateške analize

Matija Centrih, mag. farm., Strokovno združenje lekarnarjev Slovenije

Igor Dovnik, dr. med., spec. pediatrije, Strokovno združenje zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije

dr. Matevž Gorenšek, dr. med., predsednik Odbora za zasebno dejavnost, Zdravniška zbornica Slovenije

Petra Flašker, mag. farm., Lekarna Kosobrin

prof. dr. Peter Jambrek, Nova univerza

prof. dr. Dean Komel, Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko

dr. Barbara Toplak Perović, Skupnost samostojnih visokošolskih zavodov

prof. dr. Ludvik Toplak, Alma Mater Europaea

doc. dr. Andrej Naglič, Katoliški inštitut

Tomaž Zalaznik, Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko

Zbirka Spoprijem z razmerami in razmerji v Sloveniji

Od monopola do konkurence

Urednika

Dean Komel, Tomaž Zalaznik

Lektura

Nina Grafenauer Hafner, Eva Horvat

Oblikovanje in prelom

Žiga Stopar

Izdal

Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko

Tisk

Primitus, grafična delavnica

Cena: 10 €

Ljubljana, 2019

Publikacija je izdana v sklopu dejavnosti raziskovalnega programa *Humanistika in smisel humanosti v vidikih zgodovinskosti in sodobnosti*, P6-0341, raziskovalnega projekta *Kontemporalnost razumevanjskega konteksta ter izražanje osebne in družbene svobode*, J7-8283 in infrastrukturnega programa Centra za promocijo humanistike, I0-0036.



9 789617 014167 >