



Številka: U-I-79/25-48

Datum: 6. 7. 2026

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE
SODNIKA DR. ROKA ČEFERINA
K ODLOČBI ŠT. U-I-79/25 Z DNE 18. 6. 2026,
KI SE MU PRIDRUŽUJE SODNICA TAMARA KEK**

1. V obravnavani zadevi je večina sodnic in sodnikov odločila, da tretja poved drugega odstavka 3. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej) ni v neskladju z Ustavo. Navedena določba ZZDej med drugim določa, da koncesionarji, ki izvajajo zdravstvene storitve, ne smejo prosto razpolagati s presežkom dohodkov nad prihodki od koncesijske dejavnosti, ampak ga morajo porabiti za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti. Glasoval sem proti tej odločitvi, v nadaljevanju pa na kratko pojasnujem razloge, ki so me pri tem vodili.

2. Kot je navedeno v odločbi, h kateri dajem to ločeno mnenje, je Ustavno sodišče že leta 2018 (v zadevi št. U-I-194/17) razveljavilo zakonsko ureditev, ki je koncesionarjem prepovedovala prosto razpolaganje z dobičkom. Po mnenju Ustavnega sodišča je izpodbijana zakonska ureditev nesorazmerno posegala v pravico do gospodarske pobude koncesionarjev. V zadevi, v kateri pišem to ločeno mnenje, pa je Ustavno sodišče odločilo drugače, torej da prepoved razpolaganja z dobičkom za koncesionarje ni v neskladju z Ustavo. Temeljni argument za tako odločitev je bil, da so okoliščine v navedenih zadevah (torej v obravnavani zadevi in v zadevi št. U-I-194/17) do te mere različne, da to narekuje različni odločitvi Ustavnega sodišča.

3. Menim, da so okoliščine v obravnavani zadevi in v zadevi št. U-I-194/17 v bistvenem enake. V zvezi s tem naj najprej primerjam besedili obeh zakonskih določb, torej tiste, za katero je Ustavno sodišče leta 2018 ugotovilo, da je v neskladju z Ustavo in tiste, za katero je v obravnavni zadevi odločilo, da je skladna z Ustavo.

4. Druga poved drugega odstavka 3. člena ZZDej/17, ki jo je presojalo Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-194/17, je določala:

"Javna zdravstvena služba obsega zdravstvene storitve, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavljajo v javnem interesu država in lokalne skupnosti in ki se, temelječe na načelu solidarnosti, v skladu s predpisi, ki urejajo zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, zagotavljajo kot pravice obveznega zdravstvenega

zavarovanja ter se v celoti ali deloma financirajo iz javnih sredstev, predvsem iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. **Zdravstvene storitve iz prejšnjega stavka kot negospodarske storitve splošnega pomena izvajalci zdravstvene dejavnosti opravljajo na nepridobiten način, tako da se presežek prihodkov nad odhodki porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti.**" (poudaril avtor ločenega mnenja).

5. V obravnavani zadevi pa izpodbijana določba ZZDej določa, da se "zdravstvene storitve, ki jih izvajajo javni zdravstveni zavodi in drugi javni zavodi iz šestega odstavka 8. člena tega zakona (v nadaljnjem besedilu: javni zavodi) in koncesionarji v okviru koncesijske dejavnosti, ... **izvajajo na nepridobiten način** in z namenom varstva integritete namensko zbranih sredstev **tako, da presežek prihodkov nad odhodki ta javni zavod oziroma koncesionar porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti, in sicer za investicije v prostore in opremo (z namenom nenehnega izboljševanja kakovosti in varnosti zdravstvene obravnave), za stroške usposabljanja in stalnega izpopolnjevanja ter plač zaposlenih ali za tekoče stroške poslovanja.**" (poudaril avtor ločenega mnenja)

6. Iz primerjave vsebine obeh navedenih zakonskih določb izhaja, da sta v bistvenem enaki. Obe določata, (1) da se mora zdravstvena dejavnost koncesionarjev opravljati na nepridobiten način, (2) da morajo koncesionarji presežek dohodkov nad odhodki porabljati za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti in da torej (3) ne smejo prosto razpolagati z dobički.

Edina vsebinska razlika med navedenima določbama je, da v sedaj obravnavani zadevi izpodbijana določba ZZDej nekoliko bolj podrobno opredeli, kateri stroški koncesionarjev sodijo v okvir opravljanja in razvoja zdravstvene dejavnosti, kar pa je minoren dodatek, ki v ničemer ne spremeni bistvenega sporočila obeh določb, to je zapovedi koncesionarjem v zdravstvu, da dobičke namenijo le za opravljanje in razvoj svoje dejavnosti.

7. Vsebina zakonskih določb, ki ju je presoјalo Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-194/17 in v obravnavani zadevi, je torej (skoraj) enaka. Kateri argumenti so torej večino kolegic in kolegov vodili do sklepa, da se navedeni zadevi do te mere razlikujeta, da mora Ustavno sodišče tokrat ugotoviti, da je prepoved prostega razpolaganja z dobičkom za koncesionarje v zdravstvu skladna z Ustavo, medtem ko je leta 2018 menilo, da je ta prepoved v neskladju z Ustavo?

8. Odgovor na to vprašanje se morda skriva v 19. točki obrazložitve odločbe, v kateri je navedeno, da sta Vlada in Državni zbor tokrat bolje obrazložila razloge za omejevanje prostega razpolaganja z dobičkom koncesionarjev, kot pa sta to storila leta 2017, ko je bila ta prepoved prvič uzakonjena.

9. Ta argument se mi ne zdi prepričljiv. V zadevi št. U-I-194/17 sta Vlada in Državni zbor navedla podobne razloge za sprejetje izpodbijane zakonske določbe, kot sta jih

navedla v obravnavani zadevi. Vlada je tako takrat navedla, da je treba pojem negospodarskih storitev splošnega pomena razlagati tako, da gre za posebno vrsto dejavnosti, katere temeljni namen ni pridobivanje in maksimiranje presežka in katere trajno in nemoteno izvajanje je splošnega pomena za vse državljane. Cilj sprejetja zakona naj bi bil, da se državljanom zagotavlja trajen in nemoten dostop (pod enakimi pogoji) do varnih, kakovostnih in učinkovitih zdravstvenih storitev. Zelo podobno je sprejetje izpodbijane novele obrazložila Vlada tudi v obravnavani zadevi.

10. Tako ne drži, da sta Vlada in Državni zbor v obravnavani zadevi (bistveno) bolje oziroma bolj substancirano obrazložila razloge za sprejetje izpodbijane zakonske določbe oziroma da so bila njuna stališča v zadevi št. U-I-194/17 do te mere nesubstancirana, da je to narekovalo ugotovitev protiustavnosti izpodbijane določbe, v sedaj obravnavani zadevi pa naj bi bila Vlada in Državni zbor pri svojih stališčih tako jasna in prepričljiva, da je to narekovalo povsem nasprotno odločitev, torej ugotovitev, da je izpodbijana zakonska določba skladna z Ustavo.

11. Ob tem se sprašujem, ali je za vsebinsko odločitev v obravnavani zadevi res tako pomembno, kako sta Vlada in Državni zbor utemeljila sprejetje izpodbijane novele. Ustavno sodišče pri presoji, ali je zakon skladen z Ustavo (za kar gre tudi v obravnavani zadevi), išče odgovor na vprašanje, ali vsebina zakona posega v eno od ustavno varovanih človekovih pravic, in če ugotovi, da je temu tako, ali je poseg (ne)sorazmeren. Ustavno sodišče se torej osredotoči na vsebino izpodbijane določbe in ne na komentar zakonodajalca k sprejetju zakona.¹ Še tako kakovostne navedbe Vlade in Državnega zbora v postopku pred Ustavnim sodiščem ne morejo sanirati protiustavnosti izpodbijanega zakona.

12. Ne morem se tudi strinjati z odločbo, h kateri dajem to ločeno mnenje, da se je Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-194/17 osredotočilo predvsem na vidik evropskega prava, medtem ko je v obravnavani zadevi ta vidik "presežen" (24. točka obrazložitve). Če je večina s tem imela v mislih, da je odločba št. U-I-194/17 temeljila predvsem na evropskem pravu, odločba, h kateri dajem to ločeno mnenje, pa na 74. členu Ustave, potem mislim, da to ne drži. Že v odločbi št. U-I-194/17 je Ustavno sodišče izvedlo v ustavnosodni presoji ustaljen (prilagojen) test sorazmernosti glede posega v svobodno

¹ V zadevi št. U-I-205/19 je sicer Ustavno sodišče razveljavilo izpodbijane določbe zakona zaradi nezadostne utemeljitve nujnosti ukrepa s strani Vlade. Vendar pa je šlo v navedeni zadevi za specifično situacijo, v kateri Ustavno sodišče ni razpolagalo s podatki, na podlagi katerih bi lahko ugotovilo, ali je bila izpodbijana zakonska določba nujna za doseg zasledovanega cilja ali ne, Vlada in Državni zbor pa o tem nista povedala ničesar, zato je Ustavno sodišče odločilo na podlagi trditvenega bremena udeležencev postopka. Tako v obravnavani zadevi, kot tudi v zadevi št. U-I-194/17 pa so bila vsa pravno relevantna dejstva glede prepovedi prostega razpolaganja z dobičkom koncesionarjev Ustavnemu sodišču ob odločanju znana. Taka ali drugačna (bolje ali slabše utemeljena) obrazložitev razlogov za sprejetje izpodbijane določbe s strani Vlade in Državnega zbora zato ne more vplivati na rezultat odločanja Ustavnega sodišča.

gospodarsko pobudo iz 74. člena Ustave in odločilo, da je poseg v to človekovo pravico nesorazmeren. Enak test je Ustavno sodišče izvedlo tudi v obravnavani zadevi.

13. V 25. točki obrazložitve odločba ugotavlja, da se s prepovedjo prostega razpolaganja z dobički dejavnost koncesionarjev pravzaprav krepi, saj jim dobički niso odvzeti, to pa prispeva k njihovi kapitalski moči in finančni stabilnosti. Odločba tako ugotovi, da "s tega vidika izpodbijana ureditev ne pomeni negativnih posledic". Z drugimi besedami, odločba, h kateri dajem to ločeno mnenje, očitno ugotavlja, da je prepoved razpolaganja z dobički koncesionarjev pravzaprav v njihovo korist, ker krepi njihov položaj na trgu. Ta argument se mi zdi izrazito paternalističen. V tržnem gospodarstvu mora imeti vsak poslovni subjekt pravico, da sam odloča o svojih poslovnih odločitvah ter da sam oceni, katere zakonske omejitve njegovega poslovanja so v njegovo korist in katere ne. O tem namesto njega ne more odločati država, torej niti zakonodajalec, niti sodišče.

14. V 28. in 29. točki obrazložitve odločbe, h kateri dajem to ločeno mnenje, Ustavno sodišče ugotavlja, da soglaša z Vlado in Državnim zborom o tem, da imajo koncesionarji na področju zdravstvene dejavnosti praviloma zagotovljene paciente in plačilo iz javnih sredstev ter več možnosti za lastno organizacijo tudi v finančnem smislu. Zato naj bi bile negativne posledice za podjetniško svobodo in motiviranost koncesionarjev za izvajanje koncesije v obravnavani zadevi manj intenzivne kot tiste, ki jih je ugotovilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-194/17.

15. Tudi ta ugotovitev se mi ne zdi prepričljiva. Ustavno sodišče je imelo že v zadevi št. U-I-194/17 pred očmi vse pozitivne in negativne posledice omejevanja prostega razpolaganja z dobički za koncesionarje v zdravstvu. Ne dvomim o tem, da je Ustavno sodišče že takrat vedelo, da imajo koncesionarji po naravi stvari zagotovljene paciente in plačilo iz javnih sredstev ter da lahko poleg dela v okviru koncesije opravljajo tudi samoplačniške storitve. Gre za splošno znano dejstvo, ki nikakor ne more pomeniti novote, ki bi vplivala na drugačno presojo ustavne skladnosti prepovedi razpolaganja z dobičkom koncesionarjev v zdravstvu v obravnavani zadevi.

16. Glede na navedeno ugotavljam, da so okoliščine v obravnavni zadevi in v zadevi št. U-I-194/17 v bistvenem enake. Nič se ni spremenilo, razen odnosa Ustavnega sodišča do omejevanja svobodne gospodarske pobude. Po mojem mnenju je zato očitno, da je v odločbi, h kateri dajem to ločeno mnenje, Ustavno sodišče odstopilo od stališč, ki jih je sprejelo leta 2018 v zadevi št. U-I-194/17.

17. Pri tem je treba poudariti, da sicer sodišče sme oziroma celo mora odstopiti od svojih preteklih stališč, če se bistveno spremenijo družbene okoliščine. Sodna praksa mora ohraniti stik z nenehno se spreminjajočimi družbenimi okoliščinami. Po drugi strani pa bi nestabilna, pretirano spremenljiva sodna praksa kršila načelo pravne varnosti, zato mora sodišče vsak odstop od sodne prakse še posebej skrbno in prepričljivo obrazložiti. Po mojem mnenju za odstop od stališč iz zadeve št. U-I-194/17

Ustavno sodišče v odločbi, h kateri dajem to ločeno mnenje, ni ponudilo prepričljivih razlogov.

18. V zadevi št. U-I-194/17 je Ustavno sodišče soglasno ugotovilo, da ozko usmerjena vsebinska omejitev svobodnega razpolaganja s presežkom prihodkov posega v samo jedro svobodne podjetniške pobude. Poudarilo je, da je pravica do avtonomnega odločanja o tem, ali bo podjetnik dobiček iz svoje dejavnosti ohranil v dejavnosti, preusmeril v drugo dejavnost oziroma porabil v lastnem gospodinjstvu, eno izmed ključnih jamstev podjetniške svobode in tržnega gospodarstva nasploh. Zato zakonsko omejevanje razpolaganja z dobičkom koncesionarjev pomeni intenziven poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude zasebnikov iz prvega odstavka 74. člena Ustave.

19. Pri tem ni nepomembno, da je velik del koncesionarjev pridobil koncesijo pred uveljavitvijo izpodbijane zakonske določbe. Svojo poslovno odločitev so načrtovali ob upoštevanju takratne zakonodaje in razmer na trgu. Še posebej v tistih zdravstvenih dejavnostih, katerih opravljanje zahteva sofisticirano in drago zdravstveno opremo, je bil nakup opreme povezan z visokimi stroški. Utemeljeno lahko sklepamo, da so imeli tisti zdravniki, ki so se odločili za vstop v koncesijski sistem, visoke stroške z nakupom ali najemom prostorov, prav tako pa je mogoče sklepati, da so mnogi med njimi svoj poslovni projekt lahko izvedli z najemanjem kreditov. To poslovno tveganje so sprejeli, ker so ocenili, da lahko z opravljanjem svojega dela v okviru koncesijske dejavnosti ustvarijo presežek dohodkov nad odhodki, s katerim bodo lahko prosto razpolagali.

20. Glede na vse navedeno bi po mojem mnenju sodišče moralo ugotoviti enako, kot je ugotovilo v zadevi št. U-I-194/17, torej da omejevanje razpolaganja z dobičkom koncesionarjev pomeni nesorazmeren poseg v samo jedro svobodne podjetniške pobude. Javno korist, ki se kaže v kakovostnem nujenju zdravstvenih storitev pri koncesionarjih, pa bi bilo mogoče doseči z ustreznim nadzorom države nad njihovim delom. Kot je navedlo Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-194/17, bi lahko država zagotovila kakovost koncesijske dejavnosti s predpisovanjem ustreznih strokovnih standardov, ki bodo po eni strani silili 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 zelo visokih pričakovanih koristi. Zasledovani pozitivni učinek javne koristi zato ne odtehta daljnosežnosti in intenzivnosti posledic posega.

21. Končno naj poudarim, da koncesionirana zdravstvena dejavnost pomembno prispeva k delovanju javnega zdravstva, v okviru katerega bi morali javni zdravstveni zavodi in koncesionarji skupaj in usklajeno skrajševati čakalne vrste. Zdravstveni sistem bi zato moral koncesionarje motivirati k vstopu v sistem javnega zdravstva, torej h kandidiranju za koncesije, ne pa jih od tega odvracati. V tržnem gospodarstvu pa je

razumljivo, da od koncesionarjev ne moremo pričakovati, da jih bo k sodelovanju v javnem zdravstvu motiviral samo altruizem in želja pomagati soljudem, ki potrebujejo zdravstvene storitve. Zato bi morali koncesionarjem zagotoviti možnost, da s trdim in kakovostnim opravljanjem svojega dela in ob dobri organizaciji svojega delovnega procesa tudi nekaj zaslužijo. Glede na navedeno ne razumem, zakaj domnevno visoki zaslužki koncesionarjev vznemirjajo del javnosti, dokler koncesionarji s svojim delom prispevajo h kakovostnemu delovanju javnega zdravstva in skrajševanju čakalnih vrst.

22. V zvezi s tem naj spet spomnim na odločbo v zadevi št. U-I-194/17, v kateri je Ustavno sodišče med drugim zapisalo (45. točka obrazložitve odločbe), da lahko intenzivna omejitev svobode uporabe presežka prihodkov spodkoplje enega izmed ključnih motivov za opravljanje koncesijske dejavnosti. Pravica do prostega razpolaganja z dobičkom pa bi koncesionarje motivirala k vstopu v sistem javnega zdravstva, od česar ne bi imeli koristi le oni, ampak tudi javno zdravstvo in prebivalci Slovenije, ki bi prej prišli do zdravnika, kot pa če bi bili prepuščeni le čakanju v javnih zdravstvenih zavodih.

23. Iz navedenih razlogov odločbe, h kateri dajem to ločeno mnenje, nisem mogel podpreti.

dr. Rok Čeferin
Sodnik

Tamara Kek
Sodnica