



Številka: U-I-79/25-47

Datum: 2. 7. 2026

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE
SODNICE DR. NEŽE KOGOVŠEK ŠALAMON
K ODLOČBI ŠT. U-I-79/25 Z DNE 18. 6. 2026, KI SE MU
PRIDRUŽUJE SODNIK DR. PRIMOŽ GORKIČ**

**Ustavnosodna presoja omejitev razpolaganja s presežki iz koncesij z
vidika svobodne gospodarske pobude**

1. Vsebina odločbe št. U-I-79/25 je povezana s kompleksnimi vprašanji ustavnosodnih metod odločanja, doslednosti ustavnosodne presoje, vsebine 74. člena Ustave, ne nazadnje pa tudi raznolikosti vizij o prihodnjem razvoju slovenskega javnega zdravstvenega sistema. Odločbo sem lahko podprla, je pa zame njena obrazložitev predstavljala kompromis. Menim namreč, da izpodbijana ureditev ne posega v svobodno gospodarsko pobudo, ampak da ureja način uresničevanja te pravice. Menim tudi, da bi morali odstopiti od stališča, zavzetega v odločbi št. U-I-194/17 z dne 15. 11. 2018, da omejevanje prostega razpolaganja s presežki iz koncesij za zdravstveno dejavnost pomeni poseg v 74. člen Ustave. Z odločbo št. U-I-194/17 je Ustavno sodišče leta 2018 odločilo na način, ki ni bil dosleden glede na dotedanjo ustavnosodno presojo na področju svobodne gospodarske pobude. Menim, da bi Ustavno sodišče to napako moralo prepoznati ter jo popraviti.

2. Eden od ključnih problemov odločbe št. U-I-194/17 glede presoje omejitve razpolaganja s presežki iz koncesij je, da je bilo to vprašanje obravnavano kot eno od mnogih vprašanj, s katerimi se je Ustavno sodišče v obravnavani zadevi ukvarjalo, kar je morda botrovalo temu, da so bili nekateri bistveni vidiki spregledani. Iz obrazložitve odločbe št. U-I-194/17 izhaja, da je Ustavno sodišče koncesionarje na področju

zdravstvene dejavnosti obravnavalo enako kot podjetnike,¹ kakor da ne prejmejo vseh sredstev za izvajanje koncesijske dejavnosti iz javnih sredstev, zbranih izključno za namen zagotavljanja zdravstvenih storitev, kakor da koncesionarji nimajo neomejenega, stalnega in zagotovljenega dotoka pacientov ter da je v tem smislu vprašljivo, ali njihov položaj sploh sodi pod 74. člen Ustave. V takratni odločbi je povsem spregledan vidik, da je vstop v koncesijsko razmerje prostovoljen, da lahko koncedent pogoje glede na stanje zagotavljanja zdravstvenih dejavnosti v državi tudi spremeni, da lahko koncesionar koncesijo vrne in izvaja izključno tržne dejavnosti, pri katerih glede razpolaganja s presežki ni omejen, kakor tudi, da lahko vsak koncesionar poleg koncesijske opravlja tudi tržno dejavnost, pri kateri glede razpolaganja s presežki ni omejen. Prav tako v odločbi št. U-I-194/17 tudi ni dovolj upoštevan vidik prava Evropske unije (EU),² ta pa je pomemben, saj državam članicam ne zapoveduje, da morajo koncesionarjem, ki delujejo na področju zdravstvene dejavnosti, omogočati prosto razpolaganje s presežki, izrecno pa prepoveduje t. i. *overcompensation*, torej preplačevanje zdravstvenih storitev zasebnikov iz javnih sredstev.³

3. Drugi ključni problem odločbe št. U-I-194/17 je v njeni nedoslednosti glede na dotedanjo ustavnosodno presojo na področju svobodne gospodarske pobude. Glede na slednjo Ustavno sodišče ne bi smelo zavzeti stališča, da je zakonodajalec s takratno ureditvijo posegel v svobodno gospodarsko pobudo koncesionarjev, temveč bi morale zavzeti stališče, da ureditev določa način uresničevanja pravice. Pred odločbo št. U-I-194/17 je Ustavno sodišče praviloma izhajalo s premise, da zakonodajalec pri urejanju gospodarskih dejavnosti razpolaga s precej širokim poljem proste presoje. Pri svobodni gospodarski pobudi je pogosto poudarjalo, da 74. člen Ustave ne zagotavlja opravljanja gospodarske dejavnosti pod kakršnimikoli pogoji, da zakonodajalec lahko določa pogoje za opravljanje dejavnosti, da lahko določa organizacijske oblike, standarde poslovanja in omejitve in da lahko določa tudi pravila glede uporabe prihodkov ali presežkov, če je to povezano z javnim interesom. V številnih primerih je sodišče takšne omejitve tudi obravnavalo kot način uresničevanja pravice,⁴ ne pa kot poseg vanjo.⁵

¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-194/17, 40. točka obrazložitve.

² Prav tam, 41. točka obrazložitve.

³ Iz sodbe SEU v zadevi *Altmark*, C-280/00, z dne 24. 7. 2003 pa na primer izhaja, da lahko pomeni nedovoljeno državno pomoč nadomestilo za izvajanje javne službe, ki presega tisto, kar je potrebno za kritje vseh ali dela stroškov, ki so nastali z izpolnjevanjem obveznosti javne službe ob upoštevanju realiziranih prejemkov in razumnega dobička zaradi izpolnjevanja teh obveznosti (92. točka obrazložitve). Pravo EU torej kvečjemu omejuje previsoke dobičke, ne določa pa zahteve, da bi morali imeti posamezni subjekti neomejene možnosti njegove porabe.

⁴ Po drugem odstavku 15. člena Ustave je namreč mogoče z zakonom predpisati način uresničevanja človekovih pravic, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi narave posamezne pravice.

⁵ Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-280/05 z dne 18. 1. 2007, št. U-I-240/04 z dne 8. 12. 2005, št. U-I-277/05 z dne 9. 2. 2006, št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 in št. U-I-285/08 z dne 1. 4. 2010.

Ustavno sodišče je velikokrat pred tem pojasnilo, da določanje pogojev za ustanovitev in poslovanje gospodarske družbe ne pomeni poseganja v svobodno gospodarsko pobudo. Posledica tega je bila pomembna, ker zakonodajalcu ni bilo treba prestati strogega testa sorazmernosti, zadostovalo pa je tudi, da je bila ureditev razumna in povezana z naravo dejavnosti. Odločba št. U-I-194/17 je nedosledna zlasti glede na stališča, zavzeta v odločbi št. U-I-66/08, v kateri je Ustavno sodišče jasno razmejilo primere, ko ureditev pomeni poseg, od primerov, ko ureditev pomeni način uresničevanja pravice:

"Vendar pa gre pri določanju pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti za določanje načina izvrševanja pravice lahko le tedaj, ko ima pogoj oziroma ukrep realno vsebinsko zvezo s konkretno regulirano gospodarsko dejavnostjo. To je zlasti v primerih, ko zakonodajalec odvrta nevarnosti ali blaži tveganja, ki izhajajo iz opravljanja neke konkretne dejavnosti (npr. na področju varstva pri delu, varstva zdravega življenjskega okolja ipd.). Če pa zakonodajalec omeji podjetniško svobodo ravnanja zaradi doseganja splošnih javnih ciljev ali ciljev na nekem ločenem področju družbenega življenja, pa gre za poseg oziroma za omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave."⁶

Če na podlagi predstavljene doktrine poskušamo poiskati razloge, zaradi katerih je v odločbi št. U-I-194/17 zavzeto stališče, da gre za poseg in ne za način uresničevanja pravice, jih ni mogoče najti. Odločba govori zgolj o "intenzivni omejitvi" in "realni vsebinski zvezi", povsem pa spregleda merilo blažitve tveganj, ki je ključno za presojo omejitev razpolaganja s presežki iz koncesij.⁷ Odločba št. U-I-194/17 je bila torej pomanjkljivo obrazložena, metodološko pa sporna in nedosledna, če ne celo napačna.

4. Zadeva št. U-I-79/25 je prestavljala priložnost, da se ta doktrinarni odklon popravi in da se presoja vrne v smer, kakor je bila prepričljivo zastavljena pred letom 2018. Zavzemala sem se za obrazložitev, ki bi šla po tej poti, kar je tudi razlog za pisanje tega pritrdilnega ločenega mnenja. Taka obrazložitev bi najprej opozorila, da so okoliščine tokratne presoje drugačne, kot so bile ob sprejetju odločbe št. U-I-194/17. Takrat je zakonodajalec omejitev razpolaganja s presežki utemeljeval zlasti s solidarno naravo javne zdravstvene službe v smislu dokazovanja, da gre po pravu EU za negospodarsko storitev splošnega pomena, zaradi česar pri njej ni treba spoštovati večine pravil prava EU (npr. s področja konkurence, podjetništva in tržnih načel). Takratna izpodbijana ureditev je vsebovala le splošne določbe o dovoljeni porabi presežkov, tokratna ureditev pa natančneje opredeljuje konkretne namene, za katere se lahko porablja presežek, s čimer je zakonodajalec določil obveznost namenske porabe sredstev. Izdana so bila tudi podrobna navodila za ločevanje financiranja koncesij in drugih dejavnosti (drugače kot ob prejšnji izpodbijani ureditvi), za tokratno ureditev pa sta tudi

⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/08, 83. točka obrazložitve.

⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-79/25, 40.–45. točka obrazložitve.

zakonodajalec in Vlada navedla jasne razloge – drugače kot ob prejšnji izpodbijani ureditvi. Obrazložitev, za katero sem se zavzemala, bi v nadaljevanju opozorila na to, da presežki niso odvzeti, da omogočajo raznolike in smiselne načine za porabo presežkov (s katerimi se dejansko, kljub računovodskemu razločevanju, lahko financira iste prostore, opremo, izobraževanja in zaposlene, ki so vključeni tudi v izvajanje tržne zdravstvene dejavnosti koncesionarja), kar kaže na to, da ureditev še zdaleč ni skrajna. Omejitev je tudi v realni vsebinski zvezi s predmetom pravnega urejanja: gre za namenska sredstva za zdravstveno dejavnost, ki naj se ohranijo v zdravstveni dejavnosti. Z vsem navedenim bi Ustavno sodišče v taki drugačni obrazložitvi skladno s svojo presojo izpred leta 2018 utemeljilo razloge, da gre za način uresničevanja svobode gospodarske pobude in ne za poseg vanjo. Seveda bi ob taki drugačni obrazložitvi jasno povedalo, da gre za spremembo stališča iz odločbe št. U-I-194/17. Ugotovitvi, da ureditev pomeni način uresničevanja pravice, bi nato sledila presoja, ali je imel zakonodajalec za tako določitev načina uresničevanja pravice razumen razlog,⁸ pri čemer se po ustaljeni presoji razumnost razume kot zvezo med ukrepom in ciljem in kot zahtevo po stvarni povezanosti ukrepa s predmetom urejanja.⁹ Test se izide, saj je imel zakonodajalec jasno izkazane razumne razloge za tako določitev načina uresničevanja pravice. Sredstva iz koncesij, ki so namensko zbrana iz prispevkov prebivalstva za zdravstveno zavarovanje, morajo ostati namenjena zdravstveni dejavnosti, saj je to edini način, da se ohrani njihova namenskost.

5. Kljub navedenemu sem lahko podprla tudi kompromisno odločitev z drugačno obrazložitvijo. Njena slabost je v tem, da potrjuje doktrino, ki je bila nedosledna in napačna. Njena prednost pa je v tem, da ne zahteva spremembe stališča o posegu v pravico, kakor je bilo zastavljeno v odločbi št. U-I-194/17 (in kasneje ponovljeno v odločbi št. U-I-59/18 z dne 8. 9. 2022 s področja lekarniške dejavnosti, pri čemer je lekarniška dejavnost urejena bistveno drugače kakor zdravstvena dejavnost). Ključna prednost odločbe št. U-I-79/25 pa je v tem, da negira razlago odločbe št. U-I-194/17, po kateri je samo popolnoma prosto razpolaganje z vsemi presežki iz koncesijske dejavnosti skladno z Ustavo. Odločba št. U-I-79/25 sporoča, da je *tudi* omejitev razpolaganja s presežki iz koncesijske zdravstvene dejavnosti skladna z Ustavo. Ustava zakonodajalca ne more zavezovati, da omogoči zdravstvenim koncesionarjem porabljati vse presežke iz koncesij. Ustava lahko to le dopušča, če zakonodajalec presodi, da presežkov iz koncesij ni treba porabljati za zdravstveno dejavnost. Ustava pa mora zakonodajalcu tudi dopuščati možnost, da v zaostrenih razmerah, ko so potrebe po visoko kakovostnih zdravstvenih storitvah neomejene, nevarnost izčrpavanja koncesionarjev zaradi želje po prilaščanju presežkov pa znatne, razpolaganje s presežki omeji ter jih usmeri v namen, za katerega so bila sredstva zbrana. Taka odločitev še vedno sledi ustaljeni ustavni presoji, ki zakonodajalcu na področju gospodarske politike pušča široko polje proste presoje ter lahko ureja

⁸ Prim. npr. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-280/05 z dne 18. 1. 2007, 18. točka obrazložitve.

⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-189/10 z dne 15. 3. 2012, 10. točka obrazložitve.

izvajanje določene dejavnosti na različne načine, na način da bo najbolje zasledovan zastavljeni cilj.

Dr. Neža Kogovšek Šalamon
Sodnica

Dr. Primož Gorkič
Sodnik