



**Številka:** U-I-194/17-15

**Datum:** 22. 3. 2018

## SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Strokovnega združenja zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije, Ljubljana, in drugih, ki jih vse zastopa odvetnica Simona Marko, Maribor, na seji 22. marca 2018

sklenilo:

- 1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti prve alineje četrtega odstavka 3.a člena, prve alineje petega odstavka 3.a člena, drugega odstavka 42. člena, prvega in drugega odstavka 43. člena, prvega odstavka 44. člena, drugega in tretjega odstavka 44.a člena, druge alineje prvega odstavka 44.č člena, druge povedi 44.g člena in šeste alineje prvega odstavka 44.j člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 14/13 in 64/17) ter drugega in tretjega odstavka 39. člena in četrtega do sedmega odstavka 41. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 64/17) se zavrže.**
- 2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti druge povedi drugega odstavka 3. člena ter prvega in tretjega odstavka 42. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti se sprejme.**
- 3. Predlog, naj se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje druge povedi drugega odstavka 3. člena ter prvega in tretjega odstavka 42. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti, se zavrne.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudniki izpodbijajo v 1. in 2. točki izreka tega sklepa navedene<sup>1</sup> določbe Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju ZZDej) in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju ZZDej-K) zaradi neskladja z 2., 14., 15., 22., 23., 33., 49., 50., 51., 66., 74., 121., 140., 144. in 158. členom Ustave ter zaradi neskladja s pravom Evropske unije. Pobudniki predlagajo tudi zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb (razen za prvi odstavek 43. člena in drugo poved 44.g člena ZZDej ter drugi in tretji odstavek 39. člena ZZDej-K). Ustavno sodišče je predlog za zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb vročilo Državnemu zboru. Državni zbor je na predlog odgovoril, Vlada pa je glede njega podala mnenje. Oba predlogu za zadržanje nasprotujeta oziroma dvomita o obstoju pravnega interesa za vložitev pobude. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila vročena pobudnikom, ki so se nanju odzvali.

## B. – I.

2. Določbe ZZDej, ki jih pobudniki izpodbijajo, določajo: (a) da morajo izvajalci zdravstvene dejavnosti zdravstvene storitve, ki so del javne zdravstvene službe in so torej negospodarske storitve splošnega pomena, opravljati na nepridobiten način, tako da se presežek prihodkov nad odhodki porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti;<sup>2</sup> (b) da mora izvajalec zdravstvene dejavnosti za pridobitev dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti imeti zaposlenega odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti za polni delovni čas ali krajši delovni čas (sorazmerno glede na predvideni obseg izvajanja posamezne vrste zdravstvene dejavnosti), razen v primeru izvajalca zdravstvene dejavnosti, ki je fizična oseba, ko je sam izvajalec zdravstvene dejavnosti odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti;<sup>3</sup> (c) da mora odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti izpolnjevati pogoje za samostojno opravljanje dela v zdravstveni dejavnosti iz 64. člena ZZDej in imeti ustrezne delovne izkušnje na strokovnem področju, za katerega se izdaja dovoljenje, oziroma izpolnjevati pogoje za samostojno opravljanje zdravniške službe iz zakona, ki ureja zdravniško službo, in imeti ustrezne delovne izkušnje na strokovnem področju, za katerega se izdaja dovoljenje, pri čemer določba tudi podrobneje opredeljuje ustrezne delovne izkušnje;<sup>4</sup> (č) opredelitev koncesije za opravljanje javne zdravstvene službe, pogoje za podelitev koncesije ter neprenosljivost te koncesije;<sup>5</sup> (d) omejenost koncesij na določen čas in pogoje za podaljšanje koncesijskega obdobja;<sup>6</sup> (e) da koncesijo za opravljanje javne zdravstvene službe na primarni ravni zdravstvene dejavnosti podeli

---

<sup>1</sup> Na zadnji strani pobude pobudniki sicer zapišejo tudi, da izpodbijajo prvi odstavek 44.a člena ZZDej, vendar je iz vsebine pobude kot celote očitno, da gre za pisno napako in da dejansko izpodbijajo prvi odstavek 44. člena ZZDej.

<sup>2</sup> Druga poved drugega odstavka 3. člena ZZDej.

<sup>3</sup> Prva alineja četrtega odstavka 3.a člena ZZDej.

<sup>4</sup> Prva alineja petega odstavka 3.a člena ZZDej.

<sup>5</sup> Prvi do tretji odstavek 42. člena ZZDej.

<sup>6</sup> Prvi in drugi odstavek 43. člena ZZDej.

občina s soglasjem ministrstva, pristojnega za zdravje;<sup>7</sup> (f) da koncesijski akt na primarni ravni zdravstvene dejavnosti sprejme občina v obliki občinskega odloka, za kar potrebuje predhodno soglasje ministrstva, pristojnega za zdravje, in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, koncesijski akt na sekundarni ravni zdravstvene dejavnosti pa Vlada ob predhodnem soglasju Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije;<sup>8</sup> (g) da mora ponudnik za pridobitev in opravljanje koncesije imeti za ustrezno vrsto zdravstvene dejavnosti zaposlenega odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti za polni delovni čas ali za krajši delovni čas (sorazmerno glede na predviden manjši obseg izvajanja programa zdravstvene dejavnosti oziroma zdravstvenih storitev specialistične bolnišnične dejavnosti), razen ko je sam izvajalec zdravstvene dejavnosti odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti;<sup>9</sup> (h) odvzem koncesije, če koncesionar zaradi bolezni, varstva in vzgoje otroka ali izobraževanja opusti opravljanje koncesijske dejavnosti za več kot dve leti;<sup>10</sup> (i) da koncedent z odločbo odvzame koncesijo, če jo koncesionar prenese na drugega izvajalca zdravstvene dejavnosti.<sup>11</sup>

3. Določbe ZZDej-K, ki jih pobudniki izpodbijajo, določajo: (a) da morajo izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki so po dosedanjih predpisih pridobili dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti oziroma so bili vpisani v register zasebnih zdravstvenih delavcev, pa v dovoljenju za opravljanje zdravstvene dejavnosti nimajo navedenega odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti ali niso v registru zasebnih zdravstvenih delavcev sami navedeni kot odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti ali v dovoljenju navedeni odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti oziroma zasebni zdravstveni delavec, ki je sočasno odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti, ne izpolnjuje pogojev iz 3.a člena ZZDej, v roku treh let od uveljavitve ZZDej-K vložiti vlogo za dopolnitev izdanega dovoljenja oziroma vpisa v register zasebnih zdravstvenih delavcev z določitvijo odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti;<sup>12</sup> (b) da se odvzame dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti oziroma se zasebni zdravstveni delavec izbriše iz registra, če imetnik dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti oziroma zasebni zdravstveni delavec v roku ne vloži vloge v skladu s prvim in drugim odstavkom 39. člena ZZDej-K ali če predlagani odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti ne izpolnjuje pogojev iz petega odstavka 3.a člena ZZDej;<sup>13</sup> (c) spremembo koncesij za opravljanje zdravstvene dejavnosti, ki so bile pred uveljavitvijo ZZDej-K podeljene za nedoločen čas, v koncesije za določen čas, in sicer za obdobje 15 let od uveljavitve ZZDej-K, z možnostjo podaljšanja tega obdobja pod določenimi pogoji;<sup>14</sup> (č) postopek in pogoje za morebitno podaljšanje koncesijskega obdobja pri koncesijah za opravljanje zdravstvene dejavnosti, ki so bile

---

<sup>7</sup> Prvi odstavek 44. člena ZZDej.

<sup>8</sup> Drugi in tretji odstavek 44.a člena ZZDej.

<sup>9</sup> Druga alineja prvega odstavka 44.č člena ZZDej.

<sup>10</sup> Druga poved 44.g člena ZZDej.

<sup>11</sup> Šesta alineja prvega odstavka 44.j člena ZZDej.

<sup>12</sup> Drugi odstavek 39. člena ZZDej-K.

<sup>13</sup> Tretji odstavek 39. člena ZZDej-K.

<sup>14</sup> Četrty odstavek 41. člena ZZDej-K.

pred uveljavitvijo ZZDej-K podeljene za določen čas in se čas njihove veljavnosti izteče v obdobju 15 let od uveljavitve ZZDej-K;<sup>15</sup> (d) spremembo koncesij za opravljanje zdravstvene dejavnosti, ki so bile pred uveljavitvijo ZZDej-K podeljene za določen čas, ki pa se izteče šele po preteku 15 let od uveljavitve ZZDej-K, v koncesije za določen čas, podeljene za obdobje 15 let od uveljavitve ZZDej-K, z možnostjo podaljšanja tega obdobja pod določenimi pogoji;<sup>16</sup> (e) da se ustavijo nezaključeni postopki podelitve koncesij, ki so v teku v času uveljavitve ZZDej-K in v katerih še ni bila izdana koncesijska odločba.<sup>17</sup>

4. Pobudniki so izvajalci zdravstvene dejavnosti v okviru javne zdravstvene službe (izvajalci s koncesijo) in tudi izvajalci zdravstvene dejavnosti izven javne zdravstvene službe (izvajalci brez koncesije). Vsi izvajalci s koncesijo so koncesije pridobili pred uveljavitvijo ZZDej-K. Eden od pobudnikov je pravna oseba – prostovoljno strokovno združenje zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov – ki ne opravlja zdravstvene dejavnosti.

5. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Če predpis ne učinkuje neposredno, se po ustaljeni ustavnosodni presoji pobuda lahko vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82). Ker pobudo vlaga več pobudnikov, za izpolnjenost pogoja pravnega interesa za vsebinsko presojo posamične določbe ZZDej oziroma ZZDej-K zadošča, da pravni interes za presojo te določbe izkaže (vsaj) en pobudnik.

6. Po ustaljeni ustavnosodni presoji imajo politične stranke, društva, zbornice oziroma druga združenja pravni interes le za izpodbijanje predpisov, ki neposredno posegajo v njihove pravice, pravne interese ali pravni položaj. Za pobude, ki jih ti subjekti vlagajo zaradi varstva pravic in interesov svojih članov ali drugih oseb oziroma ker menijo, da uveljavljajo splošni družbeni interes, njihov pravni interes ni izkazan.<sup>18</sup> Ustavno sodišče je izjemoma priznavalo pravni interes za vložitev pobude združenjem, ki so bila ustanovljena z namenom varstva pravic in interesov svojih članov, izpodbijani

---

<sup>15</sup> Peti odstavek 41. člena ZZDej-K.

<sup>16</sup> Šesti odstavek 41. člena ZZDej-K.

<sup>17</sup> Sedmi odstavek 41. člena ZZDej-K.

<sup>18</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 36/03, in OdlUS XII, 24), 10. točka obrazložitve, in s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-76/16 z dne 12. 9. 2016, 4. točka obrazložitve.

predpis pa naj bi jim te pravice in interese kratil.<sup>19</sup> Strokovno združenje zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije (v nadaljevanju Združenje) ne zatrjuje, da bi izpodbijane določbe posegale v njegov pravni položaj. Pobudi prilaga svoja pravila, iz katerih izhaja, da gre za združenje zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov ter "drugih pravnih oseb s področja zdravstvene dejavnosti", ki so se združili z namenom uresničevanja skupnih ciljev in nalog, določenih s pravili, predvsem pa z namenom izboljšanja pogojev za razvoj in izvajanje zasebne zdravniške in zobozdravstvene dejavnosti ter zagotavljanja socialne varnosti svojih članov. Po sprejemu stališča iz sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-275/07, da je treba v primeru, ko predpis ne učinkuje neposredno, izčrpati vsa pravna sredstva in šele po njihovem izčrpanju hkrati z ustavno pritožbo vložiti tudi pobudo, v primerih, ko predpis ne učinkuje neposredno, ni več mogoče priznavati združenjem zaradi varstva pravic in interesov njihovih članov pravnega interesa za vložitev pobude. Politične stranke, društva, zbornice in združenja ne morejo v konkretnem sporu svojih članic nastopati kot stranka ali stranski udeleženec, saj ne varujejo svojih pravic in pravnih interesov. Posledično in iz enakega razloga tudi ne morejo vložiti ustavne pritožbe in hkrati z njo tudi ne pobude.<sup>20</sup> Po naravi stvari društva in druga združenja seveda tudi nimajo pravnega interesa za vložitev pobude zoper predpise, ki v pravni položaj njihovih članov sploh ne posegajo. Vendar pa imajo glede na že sprejeta stališča Ustavnega sodišča pravni interes za vložitev pobude zoper predpise, ki neposredno posegajo v pravice in interese njihovih članov.

7. Še preden se zastavi vprašanje o neposrednosti učinkovanja posamezne izpodbijane določbe zakona, je treba ugotoviti, ali ta določba na pobudnike (oziroma na vsaj enega od njih) sploh v *temelju* učinkuje.

8. Nekatere izpodbijane določbe ZZDej vsebujejo pogoje za pridobitev dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti ali za pridobitev koncesije oziroma pravila in pogoje, pod katerimi bo prihodnja koncesija podeljena in eventualno podaljšana (prvi alineji četrtega in petega odstavka 3.a člena, drugi odstavek 42. člena, prvi in drugi odstavek 43. člena, prvi odstavek 44. člena ter drugi in tretji odstavek 44.a člena ZZDej). Vsi pobudniki (razen Združenja) so že imetniki dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti, vsi, ki opravljajo zdravstveno dejavnost (razen enega), pa so tudi imetniki zdravstvenih koncesij. Dovoljenje oziroma koncesijo so pridobili po pravilih, veljavnih pred uveljavitvijo v tem odstavku navedenih določb. Zato se

---

<sup>19</sup> Glej odločbe oziroma sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-86/94 z dne 14. 11. 1996 (Uradni list RS, št. 68/96, in OdlUS V, 153); št. U-I-75/96 z dne 14. 11. 1996 (Uradni list RS, št. 68/96, in OdlUS V, 154), 3. točka obrazložitve; št. U-I-326/98 z dne 14. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 76/98, in OdlUS VII, 190), 4. točka obrazložitve; št. U-I-31/96 z dne 26. 11. 1998 (OdlUS VII, 212), 12. točka obrazložitve; št. U-I-246/02, 10. točka obrazložitve, in št. U-I-127/01 z dne 12. 2. 2004 (Uradni list RS, št. 25/04, in OdlUS XIII, 10), 10. točka obrazložitve.

<sup>20</sup> Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-158/07 z dne 4. 12. 2008, 5. točka obrazložitve.

navedene določbe nanje že v temelju ne nanašajo<sup>21</sup> in glede njih ne izkazujejo pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti.

9. Enako velja za sedmi odstavek 41. člena ZZDej-K, ki določa ustavitev nezaključenih postopkov podelitve koncesij, ki so v teku v času uveljavitve ZZDej-K. Pobudniki niso izkazali obstoja kakšnega takega postopka, v katerem bi bil kdo od njih stranka.<sup>22</sup> Prav tako iz pobude in njenih prilog ne izhaja, da bi kdo od pobudnikov imel podeljeno koncesijo za določen čas, za katero bi veljali prehodni določbi petega in šestega odstavka 41. člena ZZDej-K. Druga alineja prvega odstavka 44.č člena ZZDej določa zahtevo po zaposlitvi odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti. Upoštevati je treba, da ta določba sama po sebi izrecno velja le za "ponudnike" za pridobitev koncesije, torej za subjekte, ki koncesije še nimajo, vendar sodelujejo v postopku javnega razpisa, ki ga je objavil koncedent. Nobeden od pobudnikov ni v takem položaju. Res je, da prvi odstavek 41. člena ZZDej-K določa, da morajo "stari" koncesionarji v treh letih od uveljavitve ZZDej-K uskladiti svoje poslovanje s to določbo. Vendar pobudniki prvega odstavka 41. člena ZZDej-K ne izpodbijajo. Prav tako nobeden od pobudnikov niti ne zatrjuje, da je zaradi bolezni, varstva in vzgoje otroka ali izobraževanja opustil opravljanje koncesijske dejavnosti za več kot dve leti (druga poved 44.g člena ZZDej) ali da so pri njem izpolnjeni pogoji za odvzem koncesije, ker je že (nedopustno) prenesel koncesijo na drugega izvajalca zdravstvene dejavnosti (šesta alineja prvega odstavka 44.j člena ZZDej). Pobudniki glede v tem odstavku navedenih določb ZZDej in ZZDej-K ne izkazujejo pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti, ker se te določbe nanje (v njihovem sedanjem položaju) ne nanašajo.

10. Pobudniki izpodbijajo še nekatere prehodne določbe ZZDej-K (drugi in tretji odstavek 39. člena in četrti odstavek 41. člena). Drugi odstavek 39. člena ZZDej-K nalaga izvajalcem zdravstvene dejavnosti, ki so pridobili dovoljenje za izvajanje zdravstvene dejavnosti oziroma so bili vpisani v register zasebnih zdravstvenih delavcev, pred uveljavitvijo ZZDej-K (ali po njej, vendar po prejšnjih predpisih), da – če so izpolnjeni določeni pogoji – v roku treh let od uveljavitve ZZDej-K vložijo tudi vlogo za dopolnitev izdanega dovoljenja oziroma vpisa v register zasebnih zdravstvenih delavcev z določitvijo odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti. Obveznost vložitve navedene vloge je vezana na obstoj tega pogoja: da izvajalec

---

<sup>21</sup> Ustavno sodišče posebej opozarja, da tudi pobudnik, ki koncesije (še) nima, ni dokazal, da na njegov pravni položaj učinkujejo določbe ZZDej, ki urejajo podelitev prihodnjih koncesij. Da bi obstajal učinek teh določb (pa čeprav zgolj posreden) na njegov pravni položaj, ne zadošča goli interes tega pobudnika za pridobitev koncesije (pobudnik zatrjuje, da je na ministrstvo za zdravje naslovil pobudo za javni razpis za podelitev specialistične koncesije). Pač pa bi se moral vsaj začeti upravni postopek, v katerem bi se odločalo o koncesiji. Tak postopek se v pobudnikovem primeru glede na njegove navedbe še ni začel (prvi odstavek 58. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, Uradni list RS, št. 127/06 – ZJZP, določa, da se postopek o izbiri izvajalca javno-zasebnega partnerstva, ko je akt o izbiri odločba, začne po uradni dolžnosti s prvim dejanjem uradne osebe v ta namen).

<sup>22</sup> Glej predhodno opombo.

zdravstvene dejavnosti v dovoljenju za opravljanje zdravstvene dejavnosti nima navedenega odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti ali ni v registru zasebnih zdravstvenih delavcev sam naveden kot odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti ali v dovoljenju navedeni odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti oziroma zasebni zdravstveni delavec, ki je sočasno odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti, ne izpolnjuje pogojev iz 3.a člena ZZDej. Vendar pobudniki, ki opravljajo zdravstveno dejavnost, niso zatrdili in dokazali, da je pri njih navedeni pogoj izpolnjen oziroma da jih obveznost iz drugega odstavka 39. člena ZZDej-K sploh zadeva.

11. Tudi če bi se izkazalo, da pobudniki spadajo med subjekte, ki morajo po drugem odstavku 39. člena ZZDej-K vložiti vlogo za dopolnitev izdanega dovoljenja oziroma vpisa v register zasebnih zdravstvenih delavcev, je pomembno, da ta določba ne učinkuje neposredno. Pobudnikom izpodbijana določba odpira dostop do posebnega upravnega postopka dopolnitve dovoljenja oziroma vpisa. Preden se obrnejo na Ustavno sodišče, morajo pobudniki v tem postopku – v katerem lahko uveljavijo svoje ustavnopravne argumente proti drugemu odstavku 39. člena ZZDej-K – izčrpati razpoložljiva pravna sredstva, vključno s sodnim varstvom. Pobudniki torej nimajo pravnega interesa za izpodbijanje drugega odstavka 39. člena ZZDej-K. Enak zaključek je mogoče sprejeti glede tretjega odstavka 39. člena ZZDej-K: ta določa, da je razlog za odvzem dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti oziroma za izbris iz registra zasebnih zdravstvenih delavcev, če imetnik dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti oziroma zasebni zdravstveni delavec v roku ne vloži vloge v skladu z drugim odstavkom<sup>23</sup> 39. člena ZZDej-K ali predlagani odgovorni nosilec zdravstvene dejavnosti ne izpolnjuje pogojev iz petega odstavka 3.a člena ZZDej. Vendar se lahko pobudniki – če se obveznost iz drugega odstavka 39. člena ZZDej-K nanje sploh nanaša – izognejo ne le odvzemu dovoljenja/izbrisu iz registra, pač pa celo začetku postopka samega odvzema dovoljenja/izbrisa iz registra po uradni dolžnosti,<sup>24</sup> če v ločenem in predhodnem upravnem postopku z vlogo za dopolnitev izdanega dovoljenja oziroma vpisa v register zasebnih zdravstvenih delavcev po drugem odstavku 39. člena ZZDej-K oziroma v naknadnem postopku sodnega varstva uspejo s svojimi ustavnopravnimi očitki. Navsezadnje pobudniki nimajo pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 41. člena ZZDej-K, ker lahko pred Upravnim sodiščem izpodbijajo odločbo o spremembi koncesijske odločbe po uradni dolžnosti (četrti odstavek 41. člena ZZDej-K), s katero se koncesija za opravljanje zdravstvene dejavnosti, podeljena za nedoločen čas, spremeni v koncesijo za določen čas.

12. Ker izpodbijane določbe ZZDej in ZZDej-K iz 8. do 11. točke obrazložitve tega sklepa na pobudnike ne učinkujejo oziroma ne učinkujejo neposredno, pobudniki (vključno z Združenjem)<sup>25</sup> ne izkazujejo pravnega interesa za začetek postopka za

<sup>23</sup> Treba je šteti, da pobudniki tretji odstavek 39. člena ZZDej-K izpodbijajo v tem obsegu, ker izpodbijajo le drugi (in ne prvi) odstavek 39. člena ZZDej-K.

<sup>24</sup> Glej drugi do peti odstavek 3.b člena in četrti odstavek 35. člena ZZDej.

<sup>25</sup> Glej 6. točko obrazložitve tega sklepa.

oceno njihove ustavnosti. Zato je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo (1. točka izreka).

## B. – II.

13. Druga poved drugega odstavka 3. člena ter prvi in tretji odstavek 42. člena ZZDej tvorijo bistveni okvir pravnega režima javne zdravstvene službe in zdravstvenih koncesij. V vsakem trenutku učinkujejo oziroma omejujejo vsakega koncesionarja (torej učinkujejo tudi na pretežni del pobudnikov).<sup>26</sup> Te določbe v pravni položaj (teh) pobudnikov posegajo neposredno. Ni namreč potrebe po izdaji izvedbenega predpisa ali oblastvenega posamičnega akta. Od pobudnikov ni mogoče pričakovati, da bi namenoma ravnali v nasprotju z zanje ustavno spornimi določbami ZZDej, da bi tako izzvali uvedbo postopka za odvzem koncesije, saj bi se s tem izpostavili nesprejemljivemu pravnemu tveganju. V zvezi s tretjim odstavkom 42. člena ZZDej (ki med drugim določa sankcijo ničnosti pravnih poslov o prodaji, prenosu ali drugačnem pravnem prometu s koncesijo) pa Ustavno sodišče meni tudi, da gre za položaj, do neke mere podoben tistemu iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-192/16 z dne 7. 2. 2018 (Uradni list, št. 15/18), v kateri je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da od pobudnic ni mogoče pričakovati, da izzovejo sodni spor na način, da sklepajo pogodbe, ki so glede bistvene sestavine v nasprotju s prisilnimi predpisi.

14. Pravni interes pobudnikov za začetek postopka za oceno ustavnosti druge povedi drugega odstavka 3. člena ter prvega in tretjega odstavka 42. člena ZZDej je izkazan. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti v tem delu sprejelo (2. točka izreka).

15. Ustavno sodišče je moralo odločiti še o predlogu pobudnikov za zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb. Ta predlog je vsebinsko obravnavalo le, kolikor se nanaša na določbe ZZDej, glede katerih je bila sprejeta pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti. Po prvem odstavku 39. člena ZUstS sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o zadržanju izvrševanja izpodbijanega zakona, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega zakona, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se morebiti ustavnoskladne izpodbijane zakonske določbe ne bi izvrševale.

---

<sup>26</sup> Kot je Ustavno sodišče že navedlo v 5. točki obrazložitve tega sklepa, za izpolnjenost pogoja pravnega interesa za vsebinsko presojo posamične izpodbijane določbe ni treba, da bi pravni interes izkazovali prav vsi pobudniki. Zato je Ustavno sodišče v nadaljevanju pravni interes za izpodbijanje določb iz 13. točke obrazložitve obravnavalo poenostavljeno, kot da je podan za vse pobudnike.



16. Glede druge povedi drugega odstavka 3. člena ZZDej<sup>27</sup> naj bi bile težko popravljive škodljive posledice v onemogočanju svobodnega podjetništva zaradi omejitve svobodnega razpolaganja z dobičkom. V zvezi s tretjim odstavkom 42. člena ZZDej pobudniki zatrjujejo, da jim onemogoča statusno preoblikovanje oblike, v kateri izvajajo zdravstveno dejavnost.<sup>28</sup>

17. Ustavno sodišče ne vidi možnosti nastanka zatrjevanih težko popravljivih škodljivih posledic za pobudnike. Ni videti, zakaj bi bile – v primeru poznejšega uspeha pobudnikov – posledice začasne omejitve svobodnega razpolaganja z dobičkom, ki se kažejo na premoženjskem področju, težko popravljive ali nepopravljive. Pomena tretjega odstavka 42. člena ZZDej pri odločanju o zadržanju Ustavnemu sodišču še ni treba v celoti obrazložiti. Tudi če prepoved vsakega pravnega prometa s koncesijami za opravljanje javne zdravstvene službe res zajema tudi prepoved materialnih statusnih preoblikovanj koncesionarjev, pobudniki ne utemeljijo, kakšne težko popravljive škodljive posledice grozijo koncesionarjem, ki so zaradi izpodbijane določbe prisiljeni do končne odločitve Ustavnega sodišča odložiti izvedbo zamišljenega statusnega preoblikovanja.

18. Ker niso izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 39. člena ZUstS, je Ustavno sodišče predlog za zadržanje izvrševanja druge povedi drugega odstavka 3. člena ter prvega in tretjega odstavka 42. člena ZZDej zavrnilo (3. točka izreka).

### C.

19. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena, tretjega odstavka 26. člena ter drugega odstavka 39. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sodnica dr. Špelca Mežnar je bila pri odločanju v tej zadevi izločena. Ustavno sodišče je sklep sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat  
Predsednica

---

<sup>27</sup> Zdravstvene storitve javne zdravstvene službe se kot negospodarske storitve splošnega pomena opravljajo na nepridobiten način, tako da se presežek prihodkov nad odhodki porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti.

<sup>28</sup> Težko popravljivih škodljivih posledic prvega odstavka 42. člena ZZDej pobudniki ne utemeljijo.