DOKUMENT JE ELEKTRONSKO PODPISAN!
Podpisnik: Jasna Humar
Izdajatelj certifikata: SI-PASS-CA
Številka certifikata: 38393C1A000000005753BCC6
Potek veljavnosti: 04. 04. 2027
Čas podpisa: 07. 11. 2025 14:07
Št. dokumenta: 1600-64/2025-2711-3

REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE
DIREKTORAT ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO

Štefanova ulica 5, 1000 Ljubljana

T: 01 478 60 05
F: 01 251 77 55
E: gp.mz@gov.si
www.mz.gov.si

Skupnost občin Slovenije

info@skupnostobcin.si

Številka: 1600-64/2025-2711-3
Datum: 5. 11. 2025

Zadeva: Pojasnilo Ministrstva za zdravje glede izvajanja lekarniške dejavnosti po sodbi Sodišča EU v zadevi C-715/23

Spoštovani,

Ministrstvo za zdravje (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) je prejelo vprašanja občin, članic vaše organizacije, ki nastopajo v vlogi ustanoviteljic javnih lekarniških zavodov in koncedentk, kako sodba SEU v zadevi C-715/23 vpliva na podružnice lekarn javnih lekarniških zavodov (v nadaljnjem besedilu: JLZ) oziroma koncesionarjev in vprašanje skladnosti nacionalne zakonodaje pri podeljevanju koncesij ter izdaji dovoljenj za poslovanje podružnic lekarn.[1]

S predmetnim dopisom želimo na ministrstvu zaradi potrebe po enotnih usmeritvah glede izvajanja lekarniške dejavnosti podati pojasnila sistemske narave v zvezi s sodbo Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: SEU) v zadevi C-715/23 z dne 10. 7. 2025 (v nadaljnjem besedilu: sodba)[2], v kateri je SEU odločalo, ali storitve, ki se opravljajo v okviru poslovanja lekarne, spadajo na področje uporabe Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (v nadaljnjem besedilu: Direktiva)[3], oziroma ali dejavnost poslovanja lekarne spada pod pojem »negospodarske storitve splošnega pomena«.

SEU je v okviru konkretnega spora med podjetjem Farmacija d.o.o. in Občino Benedikt, ki je izdala dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne na ozemlju te občine brez predhodne objave obvestila o koncesiji razsodilo, da je treba člen 4(2) Direktive razlagati tako, da dejavnost poslovanja lekarne, katere bistveni del je izdajanje zdravil za uporabo v humani medicini za plačilo, in sicer na recept ali

[1] Ministrstvo ni pristojno podajati pravnih nasvetov strankam v konkretnih postopkih, niti podajati obvezujočih pravnih mnenj ali reševati konkretnih zadev. Kot upravni organ podaja pojasnila sistemske narave v zvezi z zakonsko ureditvijo konkretnega področja ter oblikuje neobvezujoča pravna mnenja oziroma strokovna stališča glede zakonskih določb oziroma določb izvršilnih predpisov, ki sodijo v delovno področje ministrstva. Ob tem opozarjamo, da mnenja upravnih organov v Republiki Sloveniji niso in tudi ne smejo veljati za pravni vir.

[2] https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=sl&jur=C%2CT%2CF&num=c-715/23&parties=&dates=error&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docdecision=docdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher.

[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0023.

brez njega, ter svetovanje glede pravilne in varne uporabe teh zdravil, ne spada pod pojem „negospodarske storitve splošnega pomena“ iz te določbe, da pa spada pod pojem »socialne in druge posebne storitve« iz člena 19 Direktive.

I. Vpliv sodbe Sodišča EU v zadevi C-715/23 na razmerja med splošnimi in posebnimi predpisi RS

Do sodbe SEU se je za postopke podeljevanja koncesij in izdajo dovoljenj za poslovanje podružnic lekarn primarno uporabljal Zakon o lekarniški dejavnosti (v nadaljnjem besedilu: ZLD-1)[4], za vprašanja, ki v tem zakonu niso posebej urejena subsidiarno Zakon o zdravstveni dejavnosti (v nadaljnjem besedilu: ZZDej)[5].

SEU je v sodbi ugotovilo, da lekarniške storitve ni mogoče šteti med »negospodarske storitve splošnega pomena«, zaradi česar ni dopustna izključitev Direktive, ki je bila v slovenski pravni red, za storitve nad mejnim pragom,[6] prenesena z Zakonom o nekaterih koncesijskih pogodbah (v nadaljnjem besedilu: ZNKP)[7]. ZNKP v 10. členu določa svojo primarnost. To pomeni, da se za koncesije, ki jih urejajo ta zakon (tj. ZNKP) in tudi posebni zakoni (v konkretnem primeru npr. ZLD-1 in ZZDej), uporabljajo ZNKP in določbe posebnih zakonov, če niso v nasprotju z ZNKP.

Pri podeljevanju lekarniških koncesij je treba uporabiti kombinacijo pravil ZLD-1, ZZDej in ZNKP. ZLD-1 in ZZDej določata dodatne obveznosti (npr. študijo upravičenosti, objave, izbiro po postopku razpisa), zato se ni mogoče opreti zgolj na poenostavljeni režim iz 15. člena ZNKP, četudi se lekarniška dejavnost šteje za »socialno in drugo posebno storitev« po Direktivi (pod predpostavko, da je mejni vrednostni prag po Direktivi oz. ZNKP izpolnjen).

Za podelitev lekarniške koncesije so koncedenti poleg že določenih obveznosti pri podelitvi koncesije po ZLD-1 in ZZDej dolžni dodatno izvajati tudi obveznosti za socialne in druge posebne storitve iz 15. člena ZNKP:

1. v predrazpisni fazi:
   (i) obveznost oceniti vrednost koncesije (26. člen ZNKP),
   (ii) obveznost izvesti študijo upravičenosti koncesije (25. člen ZNKP),

2. v razpisni fazi:
   (iii) obveznost objave namere o načrtovani podelitvi koncesije (35. člen ZNKP),
   (iv) obveznost naknadne objave obvestila o podelitvi koncesije (40. člen ZNKP) ter

3. v pogodbeni oz. izvedbeni fazi:
   (v) zagotoviti pravno varstvo v delu, ki ga za lekarniške koncesije določa ZNKP (torej glede predhodno naštetih obveznosti iz ZNKP) (54. člen ZNKP).

II. Narava podružnice lekarne in izdaja dovoljenj za poslovanje podružnice lekarne

V skladu z ZLD-1 je (vsaka) občina pristojna, da organizira (svojo) mrežo lekarn na primarni ravni (tretji odstavek 5. člena ZLD-1). Zato tudi podeljena koncesija pomeni sledenje navedenemu cilju in

---

[4] ZLD-1 (Uradni list RS, št. 85/16, 77/17, 73/19, 186/21 in 112/24).
[5] ZZDej (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20, 152/20 – ZZUOOP, 203/20 – ZIUPOPDVE, 112/21 – ZNUPZ, 196/21 – ZDOsk, 100/22 – ZNUZSZS, 132/22 – odl. US, 141/22 – ZNUNBZ, 14/23 – odl. US, 84/23 – ZDOsk-1, 102/24 – ZZKZ in 32/25).
[6] Trenutno znaša 5.538.000 EUR.
[7] ZNKP (Uradni list RS, št. 9/19, 121/21 – ZJN-3B in 50/23).

učinkuje le znotraj občine, ki je koncesijo podelila. Koncesija je po svoji pravni naravi tisti akt, ki pomeni podelitev pravice do izvajanja javne službe lekarniške dejavnosti pod pogoji, določenimi v tem zakonu (39. člen ZLD-1). Ta pravica se podeli na podlagi postopka javnega razpisa, skladno s koncesijskim aktom občine (43. člen ZLD-1 in nasl.), torej v odprtem in konkurenčnem postopku. Podružnica lekarne se ustanovi na območjih, kjer število prebivalcev na gravitacijskem območju podružnice presega 2500 in je v kraju organizirana zdravstvena dejavnost na primarni ravni ter lahko deluje samo pod strokovnim nadzorom lekarne, ki jo je organizirala. Izdaja dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne (10. člen ZLD-1) po zakonu pravice do izvajanja javne službe lekarniške dejavnosti ne podeljuje, niti ni urejen konkurenčen postopek njegove izdaje. Posledično je tudi tretji odstavek 10. člena ZLD-1 treba razlagati tako, da dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne lahko pridobi v določeni občini le tisti, ki ima v tej občini že odprto lekarno na podlagi podeljene koncesije (saj ima le ta pravico do izvajanja javne službe lekarniške dejavnosti v tej občini).[8]

Med temeljna načela Direktiva šteje preglednost, nediskriminacijo in konkurenčnost v postopku podelitve koncesije. Četudi ZLD-1 za izdajo dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne ne predvideva samostojnega odprtega in konkurenčnega postopka, je potrebno zadostiti splošnemu namenu in sistemski urejenosti področja koncesij. Slednje je moč doseči, ko koncesijski akt, razpisna dokumentacija in nato tudi odločba o podelitvi koncesije in koncesijska pogodba vnaprej določajo, da koncesija omogoča tudi izvajanje lekarniške dejavnosti prek podružnice lekarne, pod pogojem, da je (kasneje v obdobju trajanja koncesijske pogodbe) izdano dovoljenje (tudi) za poslovanje podružnice.

Ključno vprašanje je, ali je kandidatom za podelitev koncesije ob prijavi na razpis lahko jasno, da bodo v primeru podelitve koncesije imeli (tudi) pravico poslovati prek podružnice in če jim bo dovoljenje za poslovanje podružnice izdano, tudi dolžnost izvajanja lekarniške dejavnosti, tudi na območju podružnice lekarne. To bi konkretno pomenilo sledeče obveznosti ravnanja v postopku izdaje dovoljenja za poslovanje podružnice:[9]

- Ugotoviti, ali vlagatelj vloge za izdajo dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne ima veljavno koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti na območju občine oz. več sosednjih občin, v kateri bo sedež podružnice lekarne. Fizična ali pravna oseba s koncesijo ima status koncesionarja (le) v občini, v kateri ima koncesijo.[10] Če ta pogoj ni izpolnjen, se vloga za izdajo dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne zavrne.

- Ugotoviti, ali koncesijski akt v območju izvajanja lekarniške dejavnosti vključuje tudi geografsko območje (oziroma gravitacijsko območje) poslovanja podružnice lekarne (npr. če se koncesijski akt razteza na območje celotne občine, potem je v tem območju vključeno tudi območje podružnice lekarne).

- Ugotoviti, ali obstaja obveznost v koncesijski pogodbi, da koncesionar izvaja lekarniško dejavnost tudi na območju podružnice lekarne, ali pa bo ta obveznost nastala, npr. z zahtevo po sklenitvi aneksa h koncesijski pogodbi tudi za območje poslovanja podružnice lekarne.

- Ugotoviti, ali so koncesijski akt, razpisna dokumentacija, odločba o podelitvi koncesije in koncesijska pogodba jasno določali, da je koncesionarju tekom trajanja pogodbe

[8] VSRS Sodba X Ips 27/2023 z dne 20. 11. 2024 in podobno X Ips 26/2022 in X Ips 33/2022 z dne 15. 3. 2023.
[9] Takšna razlaga je skladna s smiselno razlago pravil o spremembi koncesijske pogodbe po 60. členu ZNKP, kdaj se koncesijska pogodba lahko med njenim trajanjem spremeni, ne da bi koncedent izvedel nov postopek izbire koncesionarja – mdr. tudi, kadar oz. če so pogoji, obseg in vrsta možnih sprememb ali opcij, ne glede na njihovo denarno vrednost, predvideni v koncesijski dokumentaciji in prvotni koncesijski pogodbi na jasen, natančen in nedvoumen način (enako tudi 43. člen Direktive).
[10] Sodba UPRS I U 226/2020 z dne 18. 1. 2023.

omogočeno tudi poslovanje prek podružnice lekarne (in v primeru izdanega dovoljenja tudi obveznost izvajanja lekarniške dejavnosti tudi na lokaciji podružnice).

III. **Pravno varstvo**

Na ministrstvu menimo, da sodba SEU avtomatsko ne vpliva na veljavnost vseh že podeljenih lekarniških koncesij, čeprav bi morale biti pri njihovem podeljevanju spoštovane postopkovne obveznosti iz 15. člena ZNKP. Za lekarniške koncesije, za katere velja Direktiva in ZNKP (torej, pri katerih je izpolnjen pogoj glede mejne vrednosti koncesije), je glede na 15. člen ZNKP v povezavi s 54(1). členom ZNKP zagotovljeno pravno varstvo po zakonu, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja. Takšen zakon je Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (v nadaljnjem besedilu: ZPVPJN)[11].

ZPVPPJN zagotavlja varstvo zoper kršitve v postopkih podeljevanja koncesij iz ZNKP (ne pa tudi drugih kršitev ZLD-1 glede podelitve koncesij) v naslednjih postopkih:

- predrevizijskem postopku, ki poteka pred koncedentom (gl. člene 24 – 29 ZPVPJN),
- revizijskem postopku, ki se vodi pred DKOM (gl. člene 30 – 39 ZPVPJN) , ter
- v sodnem postopku pred okrožnim sodiščem (gl. člene 42 – 29 ZPVPJN);
- v nekaterih primerih se lahko začne tudi pritožbeni postopek, ki poteka pred DKOM (gl. člen 50 ZPVPJN – tj. zoper odločitev koncedenta o zavrženju zahtevka za revizijo in o stroških v predrevizijskem postopku), ter
- postopek upravnega spora zoper odločbe DKOM (člen 39.a ZPVPJN).

To pomeni, da morajo koncedenti za lekarniške koncesije upoštevati, da bodo v primeru kršitev procesnih obveznosti po ZNKP lahko deležni zahtevkov za revizijo, ki se vlagajo v rokih po 25. členu ZPVPJN.[12]

S spoštovanjem.

Pripravil:
Gašper Jeras
sekretar

Jasna Humar
generalna direktorica

Vročiti:

- Skupnost občin Slovenije – po e-pošti: info@skupnostobcin.si

[11] ZPVPJN (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-1I, 60/17 in 72/19).
[12] Smiselno enako zaključi tudi DKOM v sklepu št. 018-114/2023-72 z dne 13. 10. 2025 (Občina Benedikt).