



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 554/2022-20

SODBA
V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku,

v upravnem sporu tožeče stranke:

, matična številka:

ki jo zastopa

, zoper toženo stranko: OBČINA

, ki jo zastopa župan

zaradi dovoljenja za podružnico lekarne,

o tožbi zoper odločbo občinske uprave Občine
dne 13. 1. 2022, v zvezi z odločbo župana Občine
dne 21. 3. 2021,

Z

22. oktobra 2025,

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV:

Povzetek izpodbijane odločbe

1. Z izpodbijano odločbo je organ prve stopnje zavrnil tožnično vlogo za izdajo dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne (1. točka izreka). Odločil je še, da so v postopku nastali stroški v višini EUR, ki so bili poravnani 14. 10. 2021 (2. točka izreka).
2. Iz obrazložitve izhaja, da je tožnica 4. 8. 2021 vložila vlogo za pridobitev dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne v občini na podlagi 10. člena in drugega odstavka 39. člena Zakona o lekarniški dejavnosti (v nadaljevanju ZLD-1). Ob sklicevanju na 2., 3. in 5. člen Zakona o zdravstveni dejavnosti, peto in deveto točko 4. člena ter 5. člen ZLD-1, je organ prve stopnje ugotovil, da je občina mrežo javne zdravstvene službe na primarni ravni določila z Odlokom o mreži javne zdravstvene službe na primarni ravni v Občini (Uradni list RS, št. 8/18; v nadaljevanju Odlok). V skladu s 4. členom Odloka lekarniško dejavnost na območju občine opravljata javni lekarniški zavod in farmacevtski delavci s koncesijo. Ob oddaji tožnične vloge sta že poslovali dve lekarni na v tožnični vlogi predlaganem gravitacijskem območju za podružnico lekarne na območju navedene občine. Gravitacijsko območje obeh lekarn je namreč celotno območje občine.
3. Po presoji organa prve stopnje tožnica zmotno razlaga peti odstavek 10. člena ZLD-1, saj iz te določbe izhaja, da zakonodajalec ni predvidel, da bi na istem gravitacijskem območju hkrati delovali lekarna in podružnica lekarne. To pomeni, da se ne izda dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne na tej pravni podlagi, če na predlaganem gravitacijskem območju že deluje lekarna. Tretji odstavek 8. člena ZLD-1 pa je treba razumeti tako, da je predpisana potrebna najmanjša razdalja med obstoječo lekarno in novo lekarno oziroma med obstoječo podružnico lekarne in novo podružnico lekarne. Ob sklicevanju na tretji odstavek 5. člena v zvezi z 8. členom ZLD-1 ima lokalna skupnost pristojnost določiti gravitacijsko območje lekarne. Občina je z Odlokom določila mrežo lekarniške dejavnosti na primarni ravni na območju občine, gravitacijsko območje za delovanje lekarn pa je eden od elementov za

določitev mreže. Gravitacijsko območje za obe obstoječi lekarni je določeno za celotno območje občine. V vlogi predlagano gravitacijsko območje podružnice na posamezna naselja občine ni v tožničini pristojnosti, hkrati pa gre za gravitacijsko območje že obstoječe lekarne, zato ni mogoče izdati predlaganega dovoljenja na podlagi petega odstavka 10. člena ZLD-1.

4. V nadaljevanju organ prve stopnje povzema drugi odstavek 39. člena ZLD-1 in poudarja, da je mrežo lekarniške dejavnosti na primarni ravni v skladu s 5. členom ZLD-1 dolžna zagotoviti občina. V obravnavani zadevi je mreža določena z Odlokom, iz katerega je razvidno, kdo so izvajalci zdravstvene dejavnosti na primarni ravni, pri čemer se koncesija podeljuje izključno na podlagi javnega razpisa, v primeru širitve javne zdravstvene mreže v občini pa se novi programi najprej ponudijo javnim zavodom. Občina ni dolžna razpisati koncesije ali izdati dovoljenja za poslovanje podružnice le na podlagi vloge zasebnika, saj bi pri morebitni izdaji dovoljenja za poslovanje podružnice zasebniku šlo za očiten obid predpisov.
5. Organ druge stopnje je zavrnil tožničino pritožbo. Dodal je, da lahko koncesionar v skladu z drugim odstavkom 39. člena ZLD-1 izvaja dejavnost le na območjih, na katerih ima podeljeno koncesijo oziroma dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne. Tožnica pa v občini nima koncesije ali dovoljenja za podružnico, zato ni upravičena zahtevati izdajo obravnavanega dovoljenja brez predhodno objavljenega javnega razpisa. V zvezi s tožničnim sklicevanjem na 49. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU) se sklicuje na njen 51. člen in 5. člen ZLD-1. Ugotavlja, da je tudi občina izvajalka javne oblasti, ki je na podlagi 2. in 21. člena Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) na svojem območju pristojna za organizacijo mreže lekarniške dejavnosti na primarni ravni. 49. člen PDEU ne velja za organiziranje mreže lekarniške dejavnosti na primarni ravni, ZLD-1 in Odlok pa ne nasprotujeta pravu EU. Organiziranje mreže lekarniške dejavnosti na primarni ravni je negospodarska javna služba, za katero ne veljajo tržne zakonitosti, zato je odveč tožničino dokazovanje diskriminatornega ravnanja in izkrivljanja konkurence organa prve stopnje ter dokazovanja izpolnjevanja pogojev za odprtje podružnice.

Povzetek tožbenih navedb

6. Tožnica je vložila tožbo zaradi bistvenih kršitev določb postopka, zmotne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja ter zmotne uporabe materialnega prava. Predlaga, da sodišče izpodbijano odločbo odpravi in vrne zadevo prvostopenjskemu organu v ponoven postopek. Priglaša stroške sodnega postopka.
7. Iz tožbenih navedb izhaja, da sta 10. člen in drugi odstavek 39. člena ZLD-1 pravna podlaga za odprtje podružnice lekarne. Tožena stranka je nepravilno

■
—
■

razlagala, da je odprtje podružnice lekarne dopustno le koncesionarju na območju občine, za katero mu je bila podeljena, saj zanjo ni podlage v ZLS. Poleg tega ZLD-1 ureja organiziranje in izvajanje lekarniških dejavnosti in ne omejuje izdaje dovoljenja za odprtje podružnice lekarne na območje koncudenta. To po mnenju tožnice izhaja tudi iz sodb Upravnega sodišča v zadevah I U 991/2019 z dne 6. 5. 2020, I U 770/2019 z dne 15. 10. 2020, I U 1027/2019 z dne 4. 6. 2020 in I U 1030/2019 z dne 17. 11. 2020. Napačna razlaga drugega odstavka 39. člena ZLD-1 tožene stranke izhaja tudi iz (1) sodbe I U 489/2019; (2) dejstva, da so koncesionarji ustanovili podružnice izven območja občine, ki jim je podelila koncesijo; (3) stališč Ministrstva za zdravje in Lekarniške zbornice Slovenije glede drugega odstavka 39. člena ZLD-1 ter (4) dejstva, da izdaja dovoljenja podružnici po drugem odstavku 39. člena ZLD-1 ne temelji na predpostavkah in pogojih o podelitvi koncesije. Na 4. in 5. strani tožbe tožnica še pojasnjuje, zakaj je takšna razlaga drugega odstavka 39. člena ZLD-1 napačna ter navaja primere javnih zavodov, ki imajo svoje enote organizirane tudi izven območja, za katero so bili ustanovljeni. Za javni zavod ne velja omejitev, da bi bilo ustanavljanje poslovne enote ali podružnice vezano na občino (so)ustanoviteljico, kjer ima lekarno, zato je kršen 2., 33., 49. in 74. člen Ustave. Z ravnanjem tožene stranke je kršen tudi 14. člen Ustave, saj tožnica ni v enakem položaju v primerjavi z javnim zavodom. Z neustavno razlago drugega odstavka 39. člena ZLD-1 tožena stranka omejuje tožnico pri opravljanju dejavnosti, ki se po pravilih Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) uvršča med gospodarske dejavnosti, po stališču Ustavnega sodišča pa sta koncesionar in javni zavod v konkurenčnem položaju na trgu. Takšna razlaga posega tudi v posameznikovo pravico dostopa do lekarniške dejavnosti ter je v nasprotju z namenom zakonodajalca in ureditvijo, ki v praksi omogoča učinkovito in stabilno delovanje lekarniških izvajalcev, ovira kontinuirano in stabilno opravljanje lekarniške dejavnosti kot dejavnosti splošnega pomena v javnem zdravstvu.

8. Odločitev tožene stranke temelji tudi na stališču, da na območju Občine ni izkazane potrebe po dodatni podružnici lekarne in da ima zadostno ter ustrezno urejeno in organizirano lekarniško mrežo. Pri odločanju o tožnični vlogi za odprtje podružnice lekarne tožena stranka ni uporabila meril in kriterijev iz 8. in 10. člena ZLD-1. Tožnica je ustrezno in zadostno utemeljila potrebe po novi lekarni v občini , v zvezi s tem pa se sklicuje na sodbo SEU v zadevi Sokoll-Seebacher (C-367/12), v skladu s katero je potreba prebivalstva po dostopu do zdravil in drugih izdelkov za podporo zdravljenje utemeljena že, če ima določen subjekt na določenem območju interes ponujati lekarniške storitve. To po tožničinem mnenju pomeni, da prosilcem novih lekarn ni treba dokazati dejanskega obstoja takih potreb v posameznem primeru.
9. Tožnica še trdi, da je lekarniška dejavnost gospodarska dejavnost. Tožena stranka s svojim ravnanjem protipravno omejuje konkurenco na trgu v smislu Zakona o omejevanju konkurence (v nadaljevanju ZPOmK-1), saj s tem škoduje

tožnici in prebivalcem občine Dejstvo, da na območju občine že obstaja javni lekarniški zavod, ni utemeljen razlog za zapiranje trga pred konkurenco. Tožena stranka nezakonito posega v ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude in krši tožničino pravico do ustanavljanja iz 49. člena PDEU.

Povzetek ostalih navedb strank

10. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da lahko koncesionar na podlagi drugega odstavka 39. člena ZLD-1 izvaja dejavnost le na območjih, na katerih ima podeljeno koncesijo oziroma dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne. Tožnica v občini nima koncesije, zato ni upravičena zahtevati izdajo dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne brez predhodno objavljenega razpisa. Tožena stranka je tožnici omogočila pravico do izjave, zato niso utemeljene te tožbene navedbe. Določitev gravitacijskega območja je v pristojnosti lokalne skupnosti, kar je tožena stranka določila z Odlokom, iz katerega je med drugim razvidno, da je treba v primeru širitve javne zdravstvene mreže v občini z zasebniki izpeljati javni razpis. Tožena stranka tožnici ne omejuje konkurence na trgu, saj je izvajanje lekarniške dejavnosti regulirano z ZLD-1. Le javni razpis zagotavlja konkurenco in enako dostopnost pod enakimi pogoji zasebnikom, ki želijo izvajati javno službo na določenem območju.
11. Tožnica je sodišče obvestila o svoji statusni spremembi. V vlogi z dne 7. 3. 2024 je povzela stališča Upravnega sodišča iz sodb I U 556/2022 z dne 20. 2. 2024 in I U 1093/2021 z dne 4. 3. 2024 ter navedla, da je treba upoštevati stališča sodbe SEU v zadevi C-715/2023 glede vprašanja, ali podelitev dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne zunaj območja koncudenta na podlagi običajnega upravnega dovoljenja pomeni kršitev Direktive 2014/23/EU. Opredeljuje se še do pojma koncesije, v zvezi s tem pa se sklicuje na Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (v nadaljevanju ZNKP), Direktivo 2014/23/EU in sodbo SEU v zadevi C-486/21. Trdi, da Upravno in Vrhovno sodišče pojem koncesije in koncesionarja razlagata v nasprotju z Direktivo 2014/23/EU in prakso SEU, po kateri gre za ršitev prava EU, če stranka, ki izpolnjuje objektivna merila, ne dobi dovoljenja samo zato, ker nima koncesije, ter opozarja na načelo vzajemnega obravnavanja. Izvajalca lekarniške dejavnosti ob upoštevanju prava EU ni mogoče obravnavati manj ugodno le, ker ni pridobil koncesije ali ker dejavnost opravlja v drugi državi članici.

Presoja tožbe

K I. točki izreka:

12. Tožba ni utemeljena.
13. Predmet upravnega spora je odločitev prvostopenjskega organa, da zavrne



tožnično vlogo za izdajo dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne na gravitacijskem območju Občine

14. V skladu s prvim odstavkom 5. člena ZLD-1 je izvajanje lekarniške dejavnosti javna zdravstvena služba. To pomeni, da gre za regulirano dejavnost, ki se izvaja v javnem interesu in le v pravnih oblikah, ki so za njeno izvajanje določene z zakonom in pod za to predpisanimi pogoji.
15. V skladu s prvim odstavkom 8. člena ZLD-1 je podružnica lekarne ena izmed treh oblik, poleg lekarne in priročne zaloge zdravil, v kateri se izvaja lekarniška dejavnost na primarni ravni. Pogoji za izdajo dovoljenja za ustanovitev podružnice lekarne so določeni v 10. členu ZLD-1, za lekarno v 9. členu ZLD-1, za priročno zalogo zdravil pa v 11. členu ZLD-1.
16. Izvajalci lekarniške dejavnosti so opredeljeni v 8. točki prvega odstavka 4. člena ZLD-1, v skladu s katero so to fizične ali pravne osebe s koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti v skladu s tem zakonom, javni lekarniški zavodi, bolnišnice ali drugi izvajalci v skladu s tem zakonom (to so učna lekarna, socialnovarstveni in drugi zavodi ter lekarna v okviru vojaške zdravstvene službe). Fizične ali pravne osebe lahko navedeno dejavnost na primarni ravni torej opravljajo le na podlagi koncesije.
17. V obravnavani zadevi ni sporno, da sta v času vložitve vloge in izpodbijane odločitve izvajala lekarniško dejavnost na območju tožene stranke javni zavod in zasebnik¹ na podlagi koncesije s predhodno ustanovljenima lekarnama na tem območju. Tožnica je kot fizična oseba predlagala izdajo dovoljenja za podružnico lekarne na tem območju. Ker je bila tožnica v navedenem obdobju fizična oseba, je v skladu z navedeno 8. točko prvega odstavka 4. člena ZLD-1 lekarniško dejavnost lahko opravljala le na podlagi koncesije, podeljene na podlagi tega zakona. V času upravnega spora se je tožnica kot izvajalka lekarniške dejavnosti preoblikovala v pravno osebo, za katero v skladu s 8. točko prvega odstavka 4. člena ZLD-1 veljajo enaka pravila, to je, da lekarniško dejavnost lahko izvaja le na podlagi koncesije, podeljene na podlagi tega zakona.
18. V skladu s tretjim odstavkom 5. člena ZLD-1 mrežo lekarniške dejavnosti na primarni ravni zagotavlja občina ali več sosednjih občin skupaj. To pomeni, da je vsaka občina pristojna, da organizira svojo mrežo lekarn na primarni ravni. Koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti na primarni ravni fizičnim in pravnim osebam v skladu z 39. členom ZLD-1 podeli občina ali več sosednjih občin skupaj.
19. Občina je samoupravna lokalna skupnost, ki obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev (prvi in drugi odstavek 139. člena Ustave). Gre torej za teritorialno organizirano skupnost, ki skladno s

¹ Na območju občine koncesionar izvaja lekarniško dejavnost v

■
—
■

prvim in drugim odstavkom 140. člena Ustave in 2. členom Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) na svojem območju samostojno ureja in opravlja lokalne zadeve ter izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni, med drugim, da skrbi za primarno mrežo lekarniške dejavnosti in za izvajanje te dejavnosti fizičnim in pravnim osebam podeljuje koncesijo.

20. Navedeno pomeni, da imajo občinski (splošni ali posamični) akti učinek le na njenem območju. Zato lahko občina tudi koncesijo podeli le za svoje območje. Če koncesijo podeljuje skupaj več sosednjih občin, pa lahko to storijo le za območje teh občin. Fizična ali pravna oseba s koncesijo ima po navedenem status koncesionarja le v tisti občini, v kateri ji je podeljena koncesija. Lekarniško dejavnost pa lahko opravlja v podružnici lekarne le koncesionar na območju občine, v kateri ima podeljeno koncesijo.
21. 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 naslednji), torej v odprtem in konkurenčnem postopku. Izdaja dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne iz 10. člena ZLD-1 take pravice do izvajanja javne službe lekarniške dejavnosti ne podeljuje, niti ni urejen konkurenčen postopek njegove izdaje. Da bi torej za opravljanje lekarniške dejavnosti v posamezni občini izdaja navedenega dovoljenja lahko nadomeščala podelitev koncesije, iz zakona (očitno) ne izhaja.
22. Glede na obrazloženo je treba tretji odstavek 10. člena ZLD-1 v skladu z ustaljeno sodno prakso 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 pravico do izvajanja javne službe lekarniške dejavnosti v tej občini.
23. Tožnica zmotno meni, da drugi odstavek 39. člena ZLD-1 pomeni podlago za ustanovitev podružnice lekarne izven območja občine, ki ji je podelila koncesijo. Iz te določbe je namreč razvidno, da koncesionar organizira lekarne oziroma podružnice lekarn kot svoje organizacijske enote za izvajanje lekarniške dejavnosti na območjih, za katera ima koncesijo oziroma dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne, v skladu z mrežo lekarniške dejavnosti na primarni ravni po predhodnem mnenju pristojne zbornice in s soglasjem ministrstva.
24. Tako lekarno in podružnico lekarne lahko fizična ali pravna oseba organizira le kot koncesionar. Ta položaj pa ima (kot že rečeno) lahko le na območju občine, ki ji je podelila koncesijo, oziroma na območju sosednjih občin, če so ji te skupaj podelile koncesijo. Drugi odstavek 39. člena ZLD-1 določa le, na katerih območjih v pristojnosti koncedenta koncesionar lahko organizira lekarne



oziroma podružnice lekarn. To pa je območje, za katerega mu je s koncesijskim aktom (prva alineja prvega odstavka 42. člena, prvi odstavek 50. člena in prva alineja prvega odstavka 52. člena ZLD-1) podeljena koncesija, in območje, za katerega mu je koncedent (občina, ki je podelila koncesijo)² ob izpolnjenih pogojih iz 10. člena ZLD-1 izdal dovoljenje za podružnico lekarne.

25. Zato ni utemeljen tožbeni očitke, da drugi odstavek 39. člena ZLD-1 daje podlago za to, da ima koncesionar v občini koncedenta lekarno, v ostalih občinah pa podružnico lekarne. Ker ima torej lahko koncesionar lekarno in podružnico lekarne le na teritoriju koncedenta (oziroma koncedentov, če so ti po 40. členu ZLD-1 skupaj podelili koncesijo), in sicer vsako na svojem gravitacijskem območju, peti odstavek 10. člena ZLD-1 pomeni, da se koncesionarju odvzame dovoljenje za poslovanje podružnice, če se na gravitacijskem območju njegove podružnice ustanovi lekarna.
26. Razlaga navedenih določb ZLD-1, za katero se zavzema tožnica, torej nima podlage v zakonskem besedilu. Prav tako bi pomenila, da bi do ustanovitve podružnice lekarne v občini prišlo mimo določb o podeljevanju koncesije. Podružnica lekarne namreč lahko deluje samo pod strokovnim nadzorom lekarne (drugi odstavek 10. člena ZLD-1), obe pa fizična ali pravna oseba lahko organizira le kot koncesionar (drugi odstavek 39. člena ZLD-1). Koncesijo lahko občina podeli le na podlagi javnega razpisa, s čimer se zagotavljajo enakopravna obravnava kandidatov, transparentnost postopka in izbira najustrežnejšega koncesionarja, s tem pa tudi gospodarna in učinkovita poraba javnih (lokalnih) sredstev.³
27. Enako stališče je Upravno sodišče sprejelo v sodbah I U 931/2019, I U 1455/2019, I U 1172/2019, I U 1254/2019, I U 1628/2019, I U 556/2022, I U 1093/2021, I U 944/2021, I U 944/2021, Vrhovno sodišče pa v sodbah s številkami X Ips 26/2022, X Ips 27/2022, X Ips 28/2022, X Ips 33/2022 in X Ips 36/2022.
28. Drugačno stališče o statusu koncesionarja ne izhaja niti iz sodb I U 991/2019 z dne 6. 5. 2020, I U 770/2019 z dne 15. 10. 2020 in I U 1027/2019 z dne 4. 6. 2020, saj se nanašajo na tožbo zaradi molka organa, ko občina ni odločila o vlogi. Sodišče je zato v navedeni zadevi presoјalo, ali sploh gre za upravno stvar, o kateri mora občina kot upravni organ odločiti v upravnem postopku, in se je s tega vidika sklicevalo tudi na določbe 8., 10. in 39. člena ZLD-1 ter toženi stranki

² Ustavno sodišče je v odločbi U-I-65/17 z dne 2. 9. 2021 (30. točka obrazložitve in 24. opomba) sprejelo stališče, da koncedent v izreku odločbe o podelitvi koncesije odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank. Predmet postopka o podelitvi koncesije je podelitev koncesije določenemu koncesionarju, ki bo opravljaj lekarniško dejavnost na določenem območju. V skladu s prvo alinejo prvega odstavka 42. člena ZLD-1 določa območje izvajanja lekarniške dejavnosti že koncesijski akt. Območje izvajanja lekarniške dejavnosti pa vsebuje v skladu s tretjo alinejo tretjega odstavka 43. člena ZLD-1 tudi javni razpis in po drugi alineji šestega odstavka 43. člena ZLD-1 razpisna dokumentacije.

³ Gl. odločbo Ustavnega sodišča U-I-166/17 z dne 5. 11. 2020 (23. točka obrazložitve).

naložilo, naj pisanje tožeče stranke obravnava kot vlogo in o njej odloči, ni pa presojalo materialnih pogojev, relevantnih za utemeljenost vloge. Na odločitev ne vplivajo niti sodbe I U 1070/2019 z dne 10. 12. 2020, I U 992/2019 z dne 10. 12. 2020 in I U 1030/2019 z dne 17. 11. 2020, v katerih je sodišče obravnavalo meritorne odločitve o vlogi za izdajo dovoljenja za odprtje podružnice lekarne. Sodišče se v navedenih zadevah namreč ni ukvarjalo z vprašanjem izpolnjenosti pogoja statusa koncesionarja in v zvezi s tem ni sprejelo stališča. Tudi če bi bilo mogoče razumeti, da je v navedenih sodbah (ali v drugih sodbah tega sodišča, ki se nanašajo na izdajo dovoljenj za podružnice lekarn) implicitno vsebovana drugačna razlaga statusa koncesionarja, pa to za odločitev v tej zadevi ni bistveno, saj je sodišče v tej sodbi pojasnilo, kakšna je pravilna razlaga določb ZLD-1 o zasebniku s koncesijo za opravljanje lekarniške dejavnosti.

29. Med strankama ni sporno, da je tožnici koncesijo podelila Občina [redacted] in da ji na območju tožene stranke ni bila podeljena. Tožnica se zato ne šteje za koncesionarko na območju tožene stranke. Ker torej tožnica nima statusa izvajalca lekarniške dejavnosti na območju tožene stranke, je tožena stranka ravnala pravilno, ko je zavrnila tožničino vlogo za izdajo dovoljenja za podružnico lekarne.
30. Na drugačno presojo ne vplivajo tožbene navedbe o koncesionarjih, ki imajo podružnice lekarn v drugih občinah, saj glede na ustaljeno stališče sodišča na to presojo ne vpliva morebitna drugačna praksa upravnih organov. Enako velja za navedbe o javnih zavodih in njihovih organizacijskih enotah. Po 28. členu ZLD-1 namreč lahko tudi javni zavod lekarno in podružnico lekarne kot svojo organizacijsko enoto ustanovi le na območju občine ustanoviteljice oziroma občin soustanoviteljic. Zakonodajalec v tem pogledu javnih zavodov ni obravnaval drugače kot fizične ali pravne osebe s koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti. Ker torej za ustanavljanje podružnic lekarn na območju izven občine oziroma občin koncedenta in za ustanavljanje enot javnega zavoda na območju izven občin (so)ustanoviteljic, ni pravne podlage v ZLD-1, tožnica ne more uspeti z očitki o diskriminatornem obravnavanju in kršitvi 14. člena Ustave. V zvezi s tem sodišče SEU ni naslovilo na 16. strani tožbe predlaganih predhodnih vprašanj, saj je očitno, da sta javni zavod in koncesionar v enakem položaju glede ustanavljanja lekarn in njenih enot.
31. Tožnica zmotno meni, da ji po pravu EU položaj koncesionarke v eni od občin daje pravico do ustanavljanja podružnic kjerkoli v državi, kar naj bi po njenem mnenju izhajalo iz PDEU, Direktive 2014/23/EU⁴ oziroma ZNKP, s katerim je ta direktiva prenesena v slovenski pravni red. Direktiva (na izhodiščih PDEU) in ZNKP določata pravila o postopkih oddaje koncesij gradenj in storitev gospodarskim subjektom, ko je ocenjena vrednost naročila večja od 5.186.000 EUR. Gre za pravila, katerih cilj je zagotoviti enakopravno, nediskriminatorno,

4 Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb.

●
—
•

transparentno in sorazmerno obravnavo tistih gospodarskih subjektov, ki konkurirajo za pridobitev koncesije, kadar je postopek za podelitev koncesije v teku. SEU je v sodbi C-715/23 z dne 10. 7. 2025 sicer sprejelo stališče, da dejavnost poslovanja lekarne (torej lekarniške storitve) ni negospodarska storitev splošnega pomena iz drugega odstavka 4. člena Direktive 2014/23/EU, ampak je socialna in druga posebna storitev iz 19. člena te Direktive. To pomeni, da se za izvajanje lekarniških storitev uporablja ta Direktiva v skladu z njenim 19. členom. Vendar pa zasebnik pridobi pravico za izvajanje javne službe lekarniške dejavnosti s koncesijskim aktom o podelitvi koncesije, javni zavod za izvajanje lekarniške dejavnosti na primarni ravni pa z ustreznim občinskim aktom (npr. odlokom), pri čemer se razmerje med občino z zasebnikom vzpostavi s koncesijsko pogodbo, z javnim zavodom pa je delno urejeno v ZLD-1 in občinskem odloku, s katerim se določi javni zavod kot izvajalca te storitve. Obravnavano dovoljenje za izvajanje lekarniške dejavnosti ne daje pravice do izvajanja lekarniške dejavnosti, torej ni koncesijski akt, temveč je oblastni upravni akt, ki posamezniku dopušča poslovanje potem, ko mu je bilo že zaupano izvajanje te storitve. Tak upravni akt pa ne ustreza pojmu koncesije v smislu Direktive 2014/23/EU, ki v 11. uvodni izjavi in 5. členu koncesije opredeljuje kot odplačne pogodbe, s katerimi eden ali več javnih naročnikov ali naročnikov izvedbo gradenj ali opravljanje in upravljanje storitev zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom. Izvajanje lekarniških storitev po ZLD-1 se torej zasebnikom zaupa s koncesijskim aktom, kar pa ni dovoljenje za izvajanje lekarniške dejavnosti. Zato odločitev SEU v zadevi C-715/23/EU ne dokazuje utemeljenosti tožbe, saj tožena stranka ni izdala koncesijskega akta, ni objavila javnega razpisa za podelitev koncesije in ni vodila postopka podelitve koncesije, v katerem bi tožnica konkurirala. Že iz tega razloga se za presojo spornega razmerja ne uporabljata Direktiva 2014/23/EU in ZNKP.

32. Poleg tega PDEU, navedena direktiva in ZNKP ne določajo posebnih pravil o tem, kakšno geografsko območje v državi, regiji ali občini mora ali ne sme obsegati koncesija. To za lekarniško dejavnost določa ZLD-1 s tem, ko kot koncedenta določa občino kot lokalno samoupravno skupnost oziroma več sosednjih občin. Ta (oziroma te) pa, kot že pojasnjeno, po naravi stvari nima(jo) pristojnosti izven svojega teritorija. Geografska porazdelitev lekarn je tudi po stališču SEU v pristojnosti države članice.⁵
33. Z razmerjem, na katerega se nanaša izpodbijani akt, tudi ni primerljiva zadeva C-486/21. SEU se je namreč v tej zadevi na predlog Državne revizijske komisije ukvarjalo z razlago pojma koncesija storitve zaradi razlikovanja s pojmom javno naročilo in za konkretno vrsto posla, za katerega je Mestna občina začela postopek podelitve koncesije,⁶ pojasnilo, da gre po značilnostih tega posla

⁵ Glej sodbo SEU v zadevi C-570/07 in 571/07 (50. točka obrazložitve).

⁶ Vzpostavitev in upravljanje storitve izposoje in souporabe električnih vozil, ki naj se zaupa gospodarskemu subjektu, katerega finančni vložek je večinoma namenjen pridobitvi teh vozil ter pri katerem bodo prihodki tega gospodarskega subjekta izvirali predvsem iz pristojbin, ki jih bodo plačevali uporabniki te storitve.



za koncesijo in ne za javno naročilo.⁷ Ne drži tožničina trditev, da iz navedene sodbe izhaja, da bi morala tožena stranka upoštevati, da je tožnica koncesionar v drugi občini in da ji to daje pravico, da kjerkoli opravlja lekarniške storitve. Kot navaja tožnica sama, je SEU v tej sodbi presojalo skladnost enega od meril⁸ za izbor ponudnika iz javnega razpisa za podelitev koncesije s členom 38(1) Direktive 2014/23/EU. Šlo je torej za presojo, ali kandidat v postopku za podelitev koncesije izpolnjuje enega izmed v javnem razpisu predpisanih pogojev. Z izpodbijanym aktom pa ni bilo odločeno v postopku izbora za pridobitev koncesije in niso bila uporabljena merila za izbor kandidatov, saj sploh ni bilo javnega razpisa za podelitev koncesije.

34. Pri tem sodišče opozarja na uvodno določbo 5 te Direktive, v kateri je navedeno, da priznava in potrjuje pravico držav članic in javnih organov, da se odločijo o načinih upravljanja, ki se jim zdijo najustreznejši za izvajanje gradenj in opravljanje storitev. Skladno s tem člen 2 direktive izrecno določa, da direktiva potrjuje načelo samostojnega upravljanja s strani nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov v skladu z nacionalnim pravom in pravom Unije. Ti organi sami odločajo, kako bodo najbolje upravljali izvajanje gradenj ali opravljanje storitev in zlasti zagotovili visoko raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enako obravnavo ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov v javnih storitvah. Organi se lahko torej odločijo, da svoje naloge v javnem interesu izvajajo z lastnimi sredstvi ali v sodelovanju z drugimi organi oziroma da njihovo izvajanje prenesejo na gospodarske subjekte. Ko gre za dejavnost oziroma naloge v javnem interesu, nacionalni, regionalni in lokalni organi te dejavnosti torej niso dolžni izvajati tako, da dodeljujejo koncesije zasebnim subjektom, ampak so jih upravičeni izvajati sami, tudi tako, da jih prenesejo na javni zavod, ki ga ustanovijo v ta namen.
35. Tožnica ne more uspeti niti z očitki o kršitvah pravic do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave in do ustanavljanja iz 49. člena PDEU ter o protipravnem omejevanju konkurence na trgu. Tožbeni očitek, da je lekarniška dejavnost po sodni praksi SEU, drugače kot po ZLD-1, gospodarska dejavnost, za katero veljajo zahteve iz navedenih ustavnih določb, ni relevanten za odločitev v tej zadevi. Ustavno sodišče je namreč v 23. do 26. točki obrazložitve odločbe U-I-194/17 opozorilo, da ni nujno, da se pojem negospodarske storitve splošnega pomena po pravu EU in domači pojem negospodarske javne službe pomensko prekrivata. Nacionalni pravni režim negospodarske javne službe je namenjen varovanju človekovih pravic in temeljne družbene solidarnosti. Doktrina

7 V ostalem delu je razlagalo mejno vrednost za uporabo direktive, merila za izbor kandidatov in sklicevanje na besednjak javnih naročil oziroma klasifikacijo NACE.

8 Šlo je za merilo vpisa v register poklicev ali trgovski register, SEU pa je odločilo, da naročnik ne sme zahtevati, da je vsak od članov združenja podjetij (ki konkurirajo na razpisu) vpisan v trgovski register ali register poklicev v državi članici za opravljanje dejavnosti dajanja lahkih motornih vozil v najem ali zakup. Gospodarski subjekt mora imeti namreč v skladu z načelom vzajemnega priznavanja možnost dokazati svojo ustreznost za izvajanje koncesije s sklicevanjem na dokumente, kot je vpis v register poklicev ali trgovski register, ki so jih izdali pristojni organi države članice, v kateri ima sedež.



negospodarskih storitev splošnega pomena v pravu EU pa pove, do katere mere je navedeni nacionalni pravni režim izločen iz dosega trgovinskih pravil prava EU. Katere od nacionalno pravno urejenih aktivnosti so negospodarske storitve splošnega pomena in zanje ključna ekonomska pravila prava EU niso uporabna, določa pravo EU in ne nacionalni pravni redi. Ni nedopustno, da je določena dejavnost po slovenskem pravu negospodarska javna služba, po pravu EU pa ni negospodarska storitev splošnega pomena. Tako velja zato, ker je pojem negospodarske javne službe po slovenskem pravu širši od pojma negospodarskih storitev splošnega pomena po pravu EU.

36. Za varovanje ustavnega položaja zasebnikov, ki izvajajo lekarniško dejavnosti, glede na navedeno ni pomembno, da je po prvem odstavku 5. člena ZLD-1 lekarniška dejavnost javna zdravstvena služba, saj se tudi na zasebnike, ki opravljajo lekarniško dejavnost, nanašajo jamstva iz 74. člena Ustave.⁹ Vendar pa to ne pomeni, da na tem področju ni mogoče omejiti svobode ustanavljanja, če ima omejitev podlago v nujnih razlogih v splošnem interesu, če zagotavlja uresničitev zelenega cilja in ne presega tega, kar je nujno za dosego tega cilja (test sorazmernosti). Drugi odstavek 74. člena Ustave namreč določa, da zakon določa pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij ter da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo.
37. Javna korist na področju lekarniške dejavnosti izhaja iz 2. in 5. člena ZLD-1. Po 2. členu ZLD-1 je namen lekarniške dejavnosti zagotavljanje kakovostne in učinkovite preskrbe z zdravili in drugimi izdelki za podporo zdravljenja in ohranitev zdravja ter svetovanje glede njihove varne, pravilne in učinkovite uporabe pacientom in zdravstvenim delavcem v zdravstvu, kakor tudi zagotavljanje farmacevtske obravnave za ohranjanje zdravja in doseganje pričakovanih kliničnih, humanističnih in ekonomskih izidov zdravljenja. Prvi odstavek 5. člena ZLD-1 pa določa, da je lekarniška dejavnost javna zdravstvena služba, s katero se zagotavlja trajna in nemotena oskrba prebivalstva in izvajalcev zdravstvene dejavnosti z zdravili ter farmacevtska obravnava pacientov.
38. Namen javne koristi na področju lekarniške dejavnosti je torej zagotavljanje trajne in nemotene preskrbe z zdravili na celotnem območju Republike Slovenije. Zakonska ureditev, ki zasleduje navedeni namen, temelji na 51. členu Ustave, ki ki ureja pravico do zdravstvenega varstva. Ta terja od države, da mora poskrbeti za človekovo zdravje, ki je ena od najpomembnejših ustavnih vrednot. Gre za človekovo pravico pozitivnega statusa, ki od države zahteva aktivno delovanje. Država mora z ustreznimi ukrepi zagotoviti učinkovito uresničevanje te človekove pravice. V prvem odstavku 51. člena Ustave je določeno, da ima vsakdo pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon, kar pomeni, da Ustava navedeno pravico zagotavlja s t. i. zakonskim pridržkom. Tako oblikovan

⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča U-I-194/17 (29. točka obrazložitve). Glede na tako izhodiščno stališče za odločitev ni pomembno tožbeno sklicevanje na sodbo Splošnega sodišča EU v zadevi T-392/20 z dne 27. 4. 2022 in sodbo SEU v zadevi C-447/22 z dne 5. 9. 2024.

■
—
■

zakonski pridržek zakonodajalca pooblašča, da uredi pravico do zdravstvenega varstva, pri čemer lahko vzpostavi tudi ustavno dopustne omejitve te pravice (tretji odstavek 15. člena in 2. člen Ustave), kakor tudi, da uredi način njenega izvrševanja (drugi odstavek 15. člena Ustave), ker je to glede na naravo take pravice nujno.¹⁰

39. Glede na navedeno je zakonodajalec ob upoštevanju drugega odstavka 74. člena Ustave lahko omejil svobodo ustanavljanja tako, da je z zakonom določil organizacijske oblike, ki so najprimernejše za izvajanje te javne službe, in pogoje za njihovo ustanavljanje. To je storil z določbo o izvajalcih lekarniške dejavnosti v 8. točki prvega odstavka 4. člena ZLD-1, ki jo je konkretiziral v IV. poglavju zakona, ki natančneje ureja pogoje za izvajalce lekarniške dejavnosti, ter z določbo tretjega odstavka 5. člena ZLD-1, ki zagotavljanje primarne lekarniške mreže nalaga občinam. Gre za to, da za mrežo lekarniške dejavnosti na primarnem nivoju, torej na nivoju osnovne (nespecialistične) lekarniške dejavnosti, ki mora biti neposredno dostopna vsem prebivalcem na celotnem ozemlju Slovenije (glej 2. člen ZZDej), skrbijo občine, to so samoupravne lokalne skupnosti, za katere je značilno, da povezujejo skupne potrebe in interese prebivalcev na lokalnem nivoju, torej so najbližje upravičencem do storitev na primarni ravni izvajanja lekarniške dejavnosti. Pristojnost zagotavljanja mreže lekarniške dejavnosti na primarnem nivoju pa občine izvajajo s (so)ustanovitvijo javnega lekarniškega zavoda (27. do 38. člen ZLD-1) in s podelitvijo koncesije fizični ali pravni osebi (39. do 61. člen ZLD-1).¹¹

40. Drži tožničina trditev, da tudi po praksi SEU za lekarniško dejavnost veljajo svobode ustanavljanja, opravljanja storitev in druge, ki zagotavljajo prost pretok blaga in storitev,¹² ki so sicer pri negospodarskih storitvah splošnega pomena izključene. Vendar tožnica prezre, da iz prakse SEU, ki se je v zvezi s to dejavnostjo že izreklo o omejitvi svobode ustanavljanja lekarn za nefarmacevte¹³, o omejitvah geografske narave,¹⁴ in različnih pogojih ustanavljanja podružnic za različne subjekte,¹⁵ izhaja tudi dopustnost omejitve teh svobod zaradi razlogov javnega interesa. V sodbi C-570/07 in C-571/07 je SEU sprejelo stališče, da se temeljne svoboščine lahko omejijo iz razlogov javnega zdravja, pri čemer kot takšen razlog SEU prepozna tudi zagotavljanje zanesljive in kakovostne preskrbe prebivalstva z zdravili.¹⁶ SEU opozarja na diskrecijsko pravico držav članic, da organizirajo sisteme socialne varnosti in da sprejmejo pravila glede ureditve zdravstvenih služb kot so lekarne,¹⁷ in ob ustrezni uporabi testa sorazmernosti

¹⁰ Glej odločbi Ustavnega sodišča U-I-166/17 (14. točka obrazložitve) in U-I-65/17 (18. točka obrazložitve).

¹¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča U-I-166/17 (11. točka obrazložitve).

¹² Glej sodbe SEU v zadevah C-536/06, C-171/07 in C-172/07, C-570/07 in 571/07, od C-159/12 do C-161/12, C-84/11, C-367/12, C-634/15.

¹³ Glej sodbe SEU v zadevah C-531/06, C-171/07 in C-172/07, C-634/15.

¹⁴ Glej sodbe SEU v zadevah C-570/07 in C-571/07, od C-159/12 do C-161/12.

¹⁵ Glej sodbo SEU v zadevi C-84/11.

¹⁶ Glej sodbo SEU v zadevi C-570/07 in C-571/07 (61 in 64 točka obrazložitve).

¹⁷ Prav tam (43 in 68 točka obrazložitve).



ugotavlja, da so zdravstvene ustanove in infrastruktura (torej tudi lekarne) lahko predmet načrtovanja, ki zajema predhodno dovoljevanje za ustanovitev novih ponudnikov, če je to nujno za zapolnitev morebitnih praznin pri dostopu do lekarniških storitev in za preprečitev podvajanja struktur, tako da se zagotovi oskrba z zdravili, prilagojena potrebam prebivalstva, ki pokriva celotno ozemlje in upošteva regije, ki so geografsko izolirane oziroma so kako drugače v slabšem položaju.¹⁸ Enako izhaja iz sodbe C-159/12 do C-161/12.¹⁹

41. Določitev pristojnosti občin za organizacijo mreže lekarn na primarni ravni je po svoji vsebini geografska omejitev.²⁰ Po stališču SEU, ki izhaja iz prej citiranih sodb take omejitve so dopustne, če gre za nujne razloge, utemeljene v splošnem interesu, primerne za njegovo doseganje, in če so sorazmerne. Pri tem je SEU presodilo, da so predpisi, ki omejujejo število lekarn, da so enakomerno porazdeljene, primerni za uresničitev cilja zagotavljanja zanesljive in kakovostne oskrbe prebivalstva z zdravili, da se prepreči podvajanje struktur in zagotovi pokrivanje celotnega ozemlja. Ob neobstoju take ureditve bi bilo lahko več lekarn v krajih, ki štejejo za privlačnejše, v drugih pa ne bi bilo dovolj lekarn, da bi zagotovile zanesljivo in kakovostno oskrbo. V takih okoliščinah lahko država članica presodi, da obstaja tveganje, da na nekaterih delih njenega ozemlja ne bo dovolj lekarn in zato sprejme sistem načrtovanja lekarn. SEU je nadalje v zadevi C-159/12 do C-161/12 presodilo tudi, da ne obstajajo manj omejevalni ukrepi za doseg tega cilja, saj lahko države članice sprejmejo zaščitne ukrepe, da zmanjšujejo to tveganje, ne da bi morale čakati, da se nevarnost uresniči.
42. Zmotna je tožničina trditev, da iz odločitev SEU v zadevah C-367/12 in C-634/15 izhaja, da je potreba prebivalstva po dostopu do zdravil izkazana že, če ima izvajalec interes na določenem območju izvajati lekarniško dejavnost in zato izdaja dovoljenja ne more biti vezana na stališče posamezne občine glede potrebe prebivalstva po dodatni lekarni. V zvezi z omejitvami geografske narave je SEU v teh zadevah res ugotovilo nasprotje s členom 49 PDEU. Vendar ni šlo za omejitev, ker bi nacionalni predpisi onemogočali ustanovitev lekarne, čeprav ima lekarnar za to interes, ampak za omejitev, ki je izvirala iz tega, da zakonodaja države članice pri izdaji dovoljenj za ustanovitev lekarne ni omogočala odstopanja od fiksne meje oseb, ki jih mora stalna poslovna enota preskrbovati, da bi se upoštevale lokalne okoliščine.²¹ V neskladju s pravom Unije je bil obstoj tveganja, da za nekatere osebe, ki prebivajo v kmetijskih in osamljenih regijah zunaj območij preskrbe obstoječih lekarn, zlasti za osebe z omejeno mobilnostjo, ne bi bil zagotovljen enakopraven in primeren dostop do lekarniških storitev.²² ZLD-1 je s tem v skladu, saj omogoča tudi odstopanje od meril določenih prvem

18 Prav tam (70 in 71. točka obrazložitve).

19 Prav tam (30, 37, od 41 do 54 in od 58 do 64 točka obrazložitve).

20 Glej sodbe Vrhovnega sodišča v zadevah X Ips 26/2022, X Ips 27/2022, X Ips 28/2022, X Ips 33/2022 in X Ips 36/2022.

21 Glej sodbe SEU v zadevi C-367/12 in C-634/15.

22 Glej sodbo SEU v zadevi C-367/12 (49. točka obrazložitve).

■
—
■

odstavku 10. člena ZLD-1, s tem ko se v demografsko ogroženih območjih podružnica lekarne lahko ustanovi ne glede na ta merila.

43. Za obravnavano zadevo ni bistvena pravna narava navedene dejavnosti (ali gre za gospodarsko dejavnost, ali gre za službo splošnega gospodarskega pomena v smislu 49. člena in 106. člena PDEU itd.), saj odločitev v zadevi temelji prav na zakonski omejitvi te specifične dejavnosti, ki je po pravu EU glede na sprejeta stališča SEU izrecno dopustna. Zato se sodišče do tega ni podrobneje opredeljevalo in SEU ni predlagalo predhodnega odločanja.
44. Ker je za obravnavano zadevo bistvena okoliščina, da tožnica ni koncesionarka na območju tožene stranke, so za odločitev nepomembni tožbeni očitki o nepravilni uporabi 8. in 10. člena ZLD-1 in s tem povezani očitki o storjenih kršitvah iz 3. in 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP. Ker tožnica v tem upravnem sporu lahko uveljavlja le varstvo svojih pravic in pravnih koristi, ne more uspeti niti z očitki o kršitvi pravice dostopa do lekarniške storitve za posameznike. Za obravnavano zadevo niso bistvene tožnične navedbe v zvezi s pomenom lekarniške licence in svobode izbire poklica, saj predmet presoje ni podelitev licence tožnici, ampak dovoljenje za izvajanje lekarniške dejavnosti.
45. Iz vseh navedenih razlogov so neutemeljene tožbene navedbe, ki se nanašajo na omejevanje konkurence in s tem zatiranje kršitev URS in evropskega prava.
46. Glede na navedeno je izpodbijana odločba pravilna in zakonita, zato je sodišče zavrnilo tožbo na podlagi prvega odstavka 63. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Odločitev je sprejeta na podlagi pisnih vlog in pisnih dokazov, ker sta se stranki upravnega spora pisno odpovedali glavni obravnavi (prvi odstavek 279.a člena Zakona o pravnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

K II. točki izreka:

47. Odločitev o stroških temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem v primeru, če sodišče tožbo zavrne, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka.

PRAVNI POUK:

Zoper to sodbo ni pritožbe (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

