

Številka: 018-019/2026-6

Datum: 13. 2. 2026

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 55. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011, s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN), v senatu mag. Zlate Jerman, kot predsednice senata, ter Igorja Luzarja in Andraža Žvana, kot članov senata, v zvezi z izdano odločbo Občine Rače-Fram o izvajanju lekarniške dejavnosti, z dne 14. 8. 2025, na podlagi pritožbe, ki jo je vložil gospodarski subjekt Lekarna Kosobrin, zdravstvene storitve d.o.o., Adamičeva cesta 24B, Grosuplje (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje Občine Rače-Fram, Grajski trg 14, Rače (v nadaljevanju: Občina Rače-Fram), dne 13. 2. 2026

odločila:

1. Pritožba se zavrne kot neutemeljena.
2. Zahteva vlagatelja za povrnitev stroškov pritožbe se zavrne.

Obrazložitev:

Vlagatelj je z vlogo z dne 6. 1. 2026 vložil zahtevek za revizijo, v katerem je navajal, da:

- vlaga zahtevek za revizijo zoper ravnanje in opustitev naročnika, ki imata zunanje učinke na trg izvajanja lekarniških storitev, saj je naročnik z njima izbral oziroma vnaprej določil izvajalca in mu omogočil začetek izvajanja dejavnosti v Lekarni Rače, ne da bi omogočil odprt in nediskriminatoren dostop drugim usposobljenim gospodarskim subjektom;
- je naročnik z upravnim aktom (tj. odločbo št. 0140-0005/2025 z dne 14. 8. 2025) in brez predhodne javne objave določil konkretnega izvajalca (Javni lekarniški zavod Mariborske lekarne Maribor) ter mu omogočil začetek izvajanja dejavnosti, drugim usposobljenim gospodarskim subjektom pa je dostop dejansko zaprl;
- izbrani ponudnik ni pridobil zgolj »možnosti«, temveč mu je bila z odločbo naložena tudi obveznost izvajanja lekarniške dejavnosti na način, ki zagotavlja neprekinjeno in varno oskrbo, to pa presega okvir odprtega dovolilnega režima (licenca/dovoljenje), ki bi bil na voljo vsem brez selektivnosti in po vsebini pomeni neposredno ureditev izvajanja storitev v korist izbranega ponudnika brez konkurenčnega preizkusa, oziroma prikrito podelitev koncesije;
- je pravno varstvo po ZPVPJN zagotovljeno tudi v zvezi s koncesijami;

- kvalifikacija razmerja kot »*koncesija*«, »*dovoljenje*«, »*soglasje*« ali »*upravni akt*« po nacionalnem pravu ni odločilna – pojmi in obveznosti, povezani s koncesijami in omejevanjem dostopa do gospodarske dejavnosti, so po pravu EU vsebinski, zato je presojo treba opraviti glede na vsebino, ekonomsko funkcijo in učinke ukrepa, ne glede na poimenovanje ali procesno obliko;
- selektivna določitev javnega zavoda brez konkurenčnega postopka ni dopustna brez strogega testa izjeme (in-house), ki ga mora naročnik dokazati;
- naročnik ne more utemeljeno zatrjevati, da se pravil EU ne uporabi, ker »*vrednosti ni mogoče določiti*«, če sam ni zagotovil transparentne ureditve in ocene;
- sam ocenjuje letni promet zadevne lekarne na približno 2.000.000,00 EUR (brez DDV), pri čemer naj bi bilo treba vrednost razmerja presojati po ekonomskem učinku skozi trajanje, zato je realno pričakovati, da skupna vrednost presega relevantne pragove;
- tudi če bi se izkazalo, da vrednost razmerja ne doseže pragov, to ne pomeni, da je selektivna podelitev pravice izvajanja storitev izvzeta iz nadzora, saj je Sodišče EU že večkrat poudarilo, da pri razmerjih, ki imajo čezmejni interes, še vedno veljajo temeljna pravila Pogodbe (zlasti enaka obravnava in transparentnost), ki preprečujejo, da bi se gospodarski subjekti iz drugih držav članic ali izven lokalnega kroga dejansko izključili s trga zgolj zaradi netransparentne ali selektivne ureditve brez odprtega dostopa.

Vlagatelj je predlagal, naj naročnik zahtevku za revizijo ugotovi ter:

1. ugotovi kršitev pravil in načel, ki zagotavljajo odprt, transparenten in nediskriminatoren dostop do izvajanja lekarniških storitev, ter kršitev obveznosti učinkovitega pravnega varstva;
2. razveljavi izpodbijano ravnanje, zlasti odločbo št. 0140-0005/2025 z dne 14. 8. 2025 (in z njo povezano opustitev izvedbe ustreznega postopka), v delu, v katerem je bilo izvajanje lekarniških storitev selektivno omogočeno izbranemu subjektu brez zakonitega postopka;
3. naročniku naloži odpravo kršitev tako, da v razumnem roku izvede ukrepe za vzpostavitev zakonitega režima dostopa, in sicer:
 - o primarno: izvede transparenten in nediskriminatoren postopek (konkurenčen postopek), ki omogoča sodelovanje vsem usposobljenim subjektom na podlagi vnaprej določenih, objektivnih in sorazmernih meril;
 - o podredno (če naročnik meni, da je po materialnem pravu dopusten dovolilni režim): v okviru svojih pristojnosti odpravi statusno tako, da zagotovi odprt in nediskriminatoren dostop do opravljanja lekarniških storitev pod vnaprej določenimi, transparentnimi in sorazmernimi pogoji (brez statusnega filtra »*javni zavod*« ali »*obstoječi izvajalec*«), zlasti tako, da vlagatelju omogoči vložitev in meritorno obravnavo vloge za podružnico pod enakimi pogoji.
4. vlagatelju prizna in povrne priglašene stroške postopka.

Občina Rače-Fram je s sklepom z dne 26. 1. 2026 zavrgla zahtevek za revizijo kot nedopusten, pri čemer navaja, da:

- je z upravno odločbo št. 0140-0005/2025 z dne 14.8.2025, izdano na podlagi Zakona o lekarniški dejavnosti (Uradni list RS, št. 85/2016 s sprem.; v nadaljevanju: ZLD-1), določila začasnega prevzemnika lekarniške dejavnosti v Lekarni Rače na območju občine za časovno omejeno obdobje dveh let – določitev začasnega prevzemnika je bila izvedena z namenom zagotovitve neprekinjenega izvajanja lekarniške dejavnosti kot javne službe, do dokončne ureditve razmerij glede trajnega izvajanja dejavnosti;
- je bil kot začasni prevzemnik določen Javni zavod Mariborske lekarne Maribor – gre za javni zavod, katerega ustanoviteljica je Občina Rače-Fram;

- izpodbijano ravnanje naročnika ne predstavlja postopka javnega naročanja ali podelitve koncesije, zato zahtevek za revizijo ni dopusten in ga je treba zavreči (prim. 26. člen ZPVPJN);
- v obravnavanem primeru ni bila podeljena koncesija, niti ni bila sklenjena koncesijska pogodba, saj je bil začasni prevzemnik lekarniške dejavnosti določen z upravno odločbo, ki predstavlja enostranski, oblastveni akt nosilca javnih pooblastil;
- temelj za prenos izvajanja lekarniške dejavnosti tako ni pogodbeno razmerje, ki bi temeljilo na soglasju volj dveh strank, temveč upravna odločitev, izdana v okviru izvrševanja javne oblasti;
- določitev začasnega prevzemnika lekarniške dejavnosti zato ne pomeni podelitve koncesije v smislu Zakona o nekaterih koncesijskih pogodbah (Uradni list RS, št. 9/2019 s sprem.; v nadaljevanju: ZNKP), temveč predstavlja poseben upravnopravni institut po ZLD-1, namenjen zagotavljanju kontinuitete izvajanja javne službe;
- ne glede na že navedeno – tj. da v obravnavanem primeru sploh ne gre za podelitev koncesije v smislu ZNKP – naročnik dodatno ugotavlja, da tudi vrednostni prag za uporabo navedenega zakona ni dosežen, zaradi česar njegova uporaba v konkretnem primeru ne bi prišla v poštev niti ob hipotetični predpostavki, da bi šlo za koncesijsko razmerje, saj iz letnega poročila dosedanjega koncesionarja (Lekarna Rače d.o.o.) za leto 2024, ki predstavlja zadnje zaključeno poslovno leto izvajanja lekarniške dejavnosti, izhaja, da je koncesionar v tem letu ustvaril skupni letni promet v višini 3.663.551,41 EUR za dve lekarni, ki ju je upravljal (Lekarno Rače in Lekarno Pragersko), od česar na Lekarno Rače kot večjo od obeh lekarn odpade približno dve tretjini prometa, tako pa je mogoče utemeljeno oceniti, da znaša letni promet te lekarne okvirno 2.442.367,61 EUR letno;
- ker je bil začasni prevzem lekarniške dejavnosti določen za časovno omejeno obdobje dveh let, je za presojo doseganja vrednostnega praga treba upoštevati ocenjeno skupno vrednost prometa v celotnem obdobju začasnega prevzema, torej približno 4.884.735,22 EUR, tako izračunana ocenjena vrednost prometa pa ne dosega vrednostnega praga, določenega za uporabo ZNKP.

Ker torej v obravnavanem primeru ne gre za postopek podelitve koncesije, niti za drug postopek, ki bi sodil v stvarno področje uporabe predpisov o javnem naročanju ali koncesijah, niso izpolnjeni niti pogoji za zagotavljanje pravnega varstva po ZPVPJN, zato je naročnik zahtevek za revizijo označil za nedopusten in ga zavrzel.

Vlagatelj je z vlogo z dne 27. 1. 2026 vložil pritožbo zoper sklep o zavrženju zahtevka za revizijo, pri čemer kot bistveno navaja, da:

- je materialnopravno in procesno napačna teza naročnika, da ZNKP in režim pravnega varstva ne moreta priti v poštev, ker začasni prevzemnik ni bil izbran s koncesijsko pogodbo, temveč z enostranskim upravnim aktom po ZLD-1, saj se pravno varstvo ne more pogojevati s formalno obliko instrumenta, ampak je odločilna materialna vsebina in učinek ravnanja;
- je ne glede na označbo (upravna odločba) naročnik selektivno določil izvajalca, mu omogočil začetek izvajanja dejavnosti in mu naložil obveznost izvajanja javne službe, s čimer je ustvaril zunanje učinke na trgu ter drugim usposobljenim subjektom dejansko zaprl dostop, kar je tipični položaj neposredne dodelitve oziroma prikritih dodelitve pravice oziroma koncesije, ki mora biti podvržen učinkovitemu pravnemu varstvu;
- je pravno varstvo po ZPVPJN zagotovljeno tudi v zvezi s koncesijami;
- je skladno s sodbo Sodišča EU C-715/23 lekarniška dejavnost gospodarska dejavnost, zato morajo biti pogoji dostopa oblikovani enotno in nediskriminatorno – če je za zasebnike za delovanje na območju občine predpisan pogoj obvezne koncesije, mora enak pogoj veljati tudi za javne zavode, če pa koncesija ni potrebna, mora veljati enoten

- režim dovoljenj za vse. Statusno privilegiranje javnega zavoda brez enakovrednega postopka povzroči izključitveni učinek in izvotli učinkovito pravno varstvo;
- je naročnik napačno uporabil mejne vrednosti kot razlog za zavrženje, pri čemer je izračun oprl na letno poročilo prejšnjega koncesionarja in na projekcijo za omejeno obdobje z delitvijo prometa – takšna ocena naj ne bi mogla predstavljati zadostne podlage za procesno zavrženje, saj (1) izpodbijano ravnanje (začasni prevzem) nima trde časovne omejitve in je vezano na negotov prihodnji dogodek, zato je ekonomski učinek lahko dolgotrajen, ter (2) ker naročnik ne more iz nejasnosti trajanja, ki jo sam ustvarja, črpati procesnih koristi v obliki izključitve pravnega varstva;
 - izrecno oporeka naročnikovi metodologiji izračuna ocenjene vrednosti, saj je naročnik svojo odločitev utemeljil na subjektivni in nepreverljivi oceni, da promet Lekarne Rače predstavlja le dve tretjini prometa prejšnjega koncesionarja;
 - ker je naročnik sam prišel do izračuna 4,88 milijona evrov, ki je tik pod zakonskim pragom, bi moral v skladu z načelom zagotavljanja pravnega varstva morebitne nejasnosti pri izračunu interpretirati v korist dopustnosti revizije.

Občina Rače-Fram je Državni revizijski komisiji dne 4. 2. 2026 odstopila pritožbo in dokumentacijo iz predrevizijskega postopka.

Po preučitvi spisovne dokumentacije ter navedb vlagatelja in Občine Rače-Fram je Državna revizijska komisija odločila tako, kot izhaja iz izreka tega sklepa, iz razlogov, ki so navedeni v nadaljevanju.

Med vlagateljem in Občino Rače-Fram je v pritožbenem postopku sporno ravnanje Občine Rače-Fram, ko je vlagatelj zahteval za revizijo brez vsebinske obravnave zavrгла.

Zavrženje zahtevka za revizijo je odločitev, s katero se odloči o postopkovnih (procesnih) vprašanjih, medtem ko do vsebinske (meritorne) obravnave zahtevka za revizijo ne pride. V skladu s prvim odstavkom 26. člena ZPVPJN naročnik pred vsebinsko (meritorno) obravnavo zahtevka za revizijo opravi predhodni preizkus zahtevka za revizijo, v okviru katerega preveri, ali so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 26. člena ZPVPJN, in sicer, ali

- je bil vložen pravočasno (25. člen ZPVPJN),
- vsebuje vse obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN,
- ga je vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN,
- ne obstajajo omejitve iz 16. člena ZPVPJN in
- je dopusten (5. člen ZPVPJN).

Če naročnik ugotovi, da procesni pogoji iz zgoraj navedene prve, tretje, četrte ali pete alineje niso izpolnjeni, skladno s tretjim odstavkom 26. člena ZPVPJN, zahtevka za revizijo s sklepom zavrže. Zoper sklep o zavrženju zahtevka za revizijo lahko vlagatelj vložijo pritožbo (prim. peti odstavek 26. člena ZPVPJN), o kateri odloča Državna revizijska komisija v pritožbenem postopku, ki je urejen v šestem poglavju ZPVPJN (členi 50–55).

V obravnavanem primeru je vlagatelj vložil zahtevek za revizijo, ki ga je Občina Rače-Fram zavrгла, vlagatelj pa je zoper odločitev o zavrženju zahtevka za revizijo vložil pritožbo, ki jo je Občina Rače-Fram odstopila v reševanje Državni revizijski komisiji. Pred Državno revizijsko komisijo tako poteka pritožbeni postopek. V pritožbenem postopku se ne obravnava vsebine zahtevka za revizijo in se ne ugotavlja, ali so očitki o zatrevanih kršitvah naročnika v postopku oddaje javnega naročila oziroma v postopku podelitve koncesije utemeljeni ali ne; vsebinsko se zahtevek za revizijo obravnava v predrevizijskem in revizijskem postopku. Pritožbeni postopek tako ni namenjen vsebinskemu opredeljevanju do zahtevka za revizijo, saj naročnik s sklepom, s katerim ugotovi neobstoj ene ali več procesnih predpostavk, ne sprejme meritorne odločitve,

ampak je namenjen obravnavi obstoja procesnih pogojev za zavrženje zahtevka za revizijo oziroma presoji naročnikovega ravnanja pri predhodnem preizkusu zahtevka za revizijo v postopku pravnega varstva.

Vlagatelj je vložil pritožbo zoper odločitev Občine Rače-Fram v predrevizijskem postopku, zato je skladno z določbami ZPVPJN (50. člen do 55. člen ZPVPJN) Državna revizijska komisija pristojna za reševanje spora med vlagateljem in Občino Rače-Fram, ki se nanaša na zavrženje zahtevka za revizijo. Državna revizijska komisija pojasnjuje, da četudi zahtevke za revizijo ni bil vložen v postopku, v katerem je pravno varstvo zagotovljeno po določbah ZPVPJN, je Državna revizijska komisija pristojna za vsebinsko presojo pritožbe, saj je bila slednja vložena zoper naročnikovo odločitev v predrevizijskem postopku. Ugotovitev, da je bil zahtevek za revizijo vložen v postopku, v katerem pravno varstvo ni zagotovljeno po določbah ZPVPJN, kar zatrjuje naročnik, ne narekuje zavrženja pritožbe vlagatelja, pač pa zavrnitev pritožbe kot neutemeljene. Če pa bi bilo ugotovljeno, da je vlagatelj vložil zahtevek za revizijo v postopku, v katerem je pravno varstvo zagotovljeno po določbah ZPVPJN, kar zatrjuje vlagatelj, bi bila pritožba utemeljena.

V obravnavanem primeru je Občina Rače-Fram s sklicevanjem na 5. člen ZPVPJN zahtevek za revizijo brez vsebinske obravnave zavrgla kot nedopustnega. ZPVPJN v prvem odstavku 5. člena določa, da se zahteva za pravno varstvo v postopkih javnega naročanja lahko vloži zoper vsako ravnanje naročnika v postopku javnega naročanja, razen če zakon, ki ureja javno naročanje, ali ta zakon določa drugače, drugi odstavek 5. člena ZPVPJN pa določa, da je, kadar naročnik sklene pogodbo brez izvedbe postopka javnega naročanja, čeprav bi ga po zakonu, ki ureja javno naročanje, moral izvesti, pravno varstvo zagotovljeno v predrevizijskem, revizijskem in sodnem postopku.

Občina Rače-Fram zatrjuje, da je vlagatelj vložil zahtevek za revizijo v zvezi s postopkom, v katerem pravno varstvo ni zagotovljeno po določbah ZPVPJN, čemur vlagatelj (smiselno) nasprotuje. V predmetnem pritožbenem postopku je tako treba ugotoviti, ali je postopek, v zvezi s katerim je vlagatelj vložil zahtevek za revizijo, mogoče opredeliti kot postopek, v katerem je pravno varstvo zagotovljeno po določbah ZPVPJN.

ZPVPJN ureja pravno varstvo zoper kršitve v postopkih javnega naročanja, in sicer je zagotovljeno v predrevizijskem postopku, v revizijskem postopku, ki poteka pred Državno revizijsko komisijo, in v sodnem postopku (2. člen ZPVPJN). Pravno varstvo v predrevizijskem in revizijskem postopku, ki ju ureja ZPVPJN, je skladno z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/2006; v nadaljevanju: ZJZP) predvideno tudi za tiste primere, ko se za sklenitev javno-zasebnega partnerstva uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj (prim. 62. člen ZJZP). Pravno varstvo v predrevizijskem in revizijskem postopku, ki ju ureja ZPVPJN, pa je zagotovljeno tudi v postopkih izbire koncesionarja po določbah ZNKP (prvi in drugi odstavek 54. člena ZNKP). To pomeni, da je pravno varstvo v (pred)revizijskem postopku, kot ga ureja ZPVPJN, zagotovljeno v postopkih oddaje javnih naročil in v postopkih sklepanja javno-zasebnega partnerstva, v katerih se za sklenitev javno-zasebnega partnerstva uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradnje, ter v postopkih oddaje koncesij, v primerih, ki jih določa ZNKP.

ZNKP se uporablja za koncesijske pogodbe, katerih ocenjena vrednost je enaka ali večja od mejne vrednosti, določene v 9. členu ZNKP, če pri tem ni podana katera od izrecno navedenih izjem v zakonu, ki koncesijo izključujejo iz področja uporabe tega zakona. Koncesija po ZNKP pomeni koncesijo za gradnje in koncesijo za storitve (1. točka 2. člena ZNKP). Koncesija za storitve skladno s 3. točko 2. člena ZNKP pomeni pisno sklenjeno odplačno pogodbo, s katero eden ali več koncedentov opravljanje in upravljanje storitev (razen izvajanja gradenj iz 2. točke 2. člena ZNKP) zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom, pri čemer je nadomestilo le pravica

do uporabe storitev, ki so predmet pogodbe, ali ta pravica skupaj s plačilom, operativno tveganje pri izvajanju koncesije pa se prenese na koncesionarja, pri čemer se šteje, da koncesionar prevzame operativno tveganje, če pod običajnimi pogoji delovanja ni zagotovljeno, da se mu bodo povrnilo naložbe ali stroški, ki nastanejo pri izvajanju storitev, ki so predmet koncesije. Ta definicija je vsebinsko enaka definiciji koncesije za storitve iz alineje b 1. točke 5. člena Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta o podeljevanju koncesijskih pogodb (v nadaljevanju: Direktiva 2014/23).

Za opredelitev razmerja kot koncesijskega je značilno, da javni subjekt (koncedent) prenese pravico zgraditi javni objekt in/ali opravljati storitev na izbranega izvajalca (koncesionarja), pri čemer izvajalec ni poplačan neposredno s strani naročnika, temveč s tem, da pridobi pravico ekonomsko koristiti gradnjo oziroma storitev, ki je predmet koncesije. Za koncesijo za storitve gre takrat, ko dogovorjeni način plačila izhaja iz pravice ponudnika, da izkorišča svojo storitev (prim. sodbi Sodišča EU C-206/08 in C-225/15). Ob tem je za opredelitev razmerja kot koncesijskega ključno, da so operativna tveganja, ki so povezana z izvajanjem koncesije, ves čas izvajanja koncesije na strani izvajalca (koncesionarja). Operativno tveganje vključuje tveganja, povezana s povpraševanjem, ali tveganja, povezana z dobavo, ali oboje ter vključuje dejansko izpostavljenost tržnim nepredvidljivostim, kar pomeni, da ocenjena morebitna izguba za koncesionarja ni le nominalna ali zanemarljiva (4. točka 2. člena ZNKP). Pri koncesiji za storitve koncesionar prevzame celotno ali vsaj znaten del tveganja, povezanega z opravljanjem zadevnih storitev. Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da takrat, ko dogovorjeni način plačila izhaja iz pravice ponudnika, da izkorišča svojo storitev, ta način plačila pomeni, da ponudnik prevzame tveganje, povezano z opravljanjem zadevnih storitev (prim. sodba Sodišča EU C-206/08).

Vlagatelj v zahtevku za revizijo (med drugim) zatrjuje, da je Občina Rače-Fram z izdajo odločbe št. 0140-0005/2025 z dne 14. 8. 2025 subjektu Javni lekarniški zavod Mariborske lekarne Maribor podelila koncesijo za izvajanje storitev lekarniške dejavnosti brez izvedbe ustreznega postopka po določbah ZNKP, čemur Občina Rače-Fram na drugi strani oporeka.

Lekarniška dejavnost je del zdravstvene dejavnosti, ki je ni mogoče opravljati kot zasebno zdravstveno dejavnost [prim. drugi odstavek 2. člena in 9. točko petega odstavka 38. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/1992 s sprem.; v nadaljevanju: ZZDej)], in je urejena v ZLD-1, ki lekarniško dejavnost opredeljuje kot javno zdravstveno službo, s katero se zagotavlja trajna in nemotena oskrba prebivalstva in izvajalcev zdravstvene dejavnosti z zdravili ter farmacevtska obravnava pacientov (prvi odstavek 5. člena ZLD-1). V 6. členu ZLD-1 je opredeljen obseg lekarniške dejavnosti, del lekarniške dejavnosti je tudi izdajanje zdravil za uporabo v humani in veterinarski medicini na recept in brez recepta ter farmacevtska obravnava pacientov. Lekarniška dejavnost se izvaja na primarni, sekundarni in terciarni ravni zdravstvene dejavnosti (drugi odstavek 5. člena ZLD-1). Mrežo lekarniške dejavnosti na primarni ravni zagotavlja občina ali več sosednjih občin skupaj, na sekundarni in terciarni ravni pa država (tretji odstavek 5. člena ZLD-1). Lekarniška dejavnost na primarni ravni se izvaja v lekarni, v podružnici lekarne ali s priročno zalogo zdravil (prvi odstavek 8. člena ZLD-1). Drugi odstavek 8. člena ZLD-1 določa merila za določitev mreže lekarniške dejavnosti na primarni ravni (potrebe prebivalstva po dostopu do zdravil in drugih izdelkov za podporo zdravljenja in ohranitve zdravja, število prebivalcev na gravitacijskem območju lekarne, cestne razdalje med lekarnami in prisotnost zdravstvene dejavnosti na primarni ravni).

Lekarniško dejavnost izvajajo izvajalci lekarniške dejavnosti na podlagi dovoljenja iz prvega odstavka 67. člena ZLD-1 (prvi odstavek 25. člena ZLD-1). Izvajalec lekarniške dejavnosti je fizična ali pravna oseba s koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti v skladu z ZLD-1, javni lekarniški zavod, bolnišnica ali drugi izvajalci v skladu ZLD-1 (8. točka prvega odstavka 4. člena ZLD-1). Izvajanje lekarniške dejavnosti v javnem lekarniškem zavodu urejajo določbe 27. do 38.

člen ZLD-1, izvajanje lekarniške dejavnosti v koncesijskem razmerju pa urejajo določbe 39. do 61. člen ZLD-1. Koncesija se podeli na podlagi javnega razpisa, ki se objavi na podlagi koncesijskega akta (prvi odstavek 43. člena ZLD-1), katerega vsebino določa prvi odstavek 42. člena ZLD-1. Koncesionar organizira lekarnice oziroma podružnice lekarn kot svoje organizacijske enote za izvajanje lekarniške dejavnosti na območjih, za katera ima koncesijo oziroma dovoljenje za poslovanje podružnice lekarnice, v skladu z mrežo lekarniške dejavnosti na primarni ravni po predhodnem mnenju pristojne zbornice in s soglasjem ministrstva (drugi odstavek 39. člena ZLD-1). Izvajanje lekarniške dejavnosti se lahko začne z dnem pridobitve dovoljenja za izvajanje lekarniške dejavnosti, ki ga izda Ministrstvo (prvi odstavek 67. člena ZLD-1).

Prenehanje koncesijske pogodbe ureja 55. člen ZLD-1. Skladno s prvim odstavkom tega člena koncesijska pogodba preneha:

- po poteku časa, za katerega je bila sklenjena,
- z odpovedjo zaradi kršitev pogodbe,
- zaradi stečaja koncesionarja,
- s smrtjo koncesionarja,
- s smrtjo nosilca lekarniške dejavnosti, ki ima več kot 50% delež v osnovnem kapitalu pravne osebe s koncesijo, pa ne pride do prenosa lastniškega deleža na novega nosilca lekarniške dejavnosti v skladu s četrnim odstavkom tega člena,
- s sporazumom.

Koncesijska pogodba po tretji oziroma četrti alineji prvega odstavka tega člena preneha, ko v skladu z zakonom nastanejo pravne posledice stečaja oziroma s smrtjo koncesionarja (tretji odstavek 55. člena ZLD-1). Četrti odstavek 55. člena ZLD-1 določa, da v primeru smrti koncesionarja ali nosilca lekarniške dejavnosti, ki ima več kot 50% delež v osnovnem kapitalu pravne osebe, ki je pridobila koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti, lahko pravni naslednik preminulega koncesionarja ali nosilca lekarniške dejavnosti še naprej izvaja lekarniško dejavnost na podlagi koncesije, vendar najdlje pet let od smrti koncesionarja ali nosilca lekarniške dejavnosti. Če pravni naslednik ne izpolnjuje pogojev iz 13. člena ZLD-1, imenuje vodjo lekarnice, vendar največ za dobo dveh let. V skladu s petim odstavkom 55. člena ZLD-1 v primerih prenehanja koncesijske pogodbe začne koncedent postopek za podelitev koncesije. Če postopka koncesije ni mogoče dokončati do izteka koncesijskega razmerja, koncedent prenese izvajanje lekarniške dejavnosti na podlagi koncesije na začasnega prevzemnika, vendar največ za dobo dveh let.

V obravnavanem primeru vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje, da je Občina Rače-Fram z izdajo odločbe št. 0140-0005/2025 z dne 14. 8. 2025 nezakonito podelila koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti in predlaga (med drugim) razveljavitev omenjenega dovoljenja. Četudi vlagatelj v zahtevku za revizijo kot (domnevno) nezakonito izpostavlja izdajo odločbe št. 0140-0005/2025 z dne 14. 8. 2025, zoper katero sicer ni zagotovljeno pravno varstvo po določbah ZPVPJN, to še ne omogoča zaključka o nedopustnosti zahtevka za revizijo. Ne gre namreč spregledati, da vlagatelj v zahtevku za revizijo Občini Rače-Fram očita, da izvajalca lekarniške dejavnosti v Občini Rače-Fram ni izbrala skladno z določbami ZNKP.

Iz sporne odločbe št. 0140-0005/2025 z dne 14. 8. 2025 je v bistvenem razvidno, da:

- je v letu 2025 umrl nosilec lekarniške dejavnosti in družbenik koncesionarja za izvajanje lekarniške dejavnosti v Lekarni Rače, s čimer je nastopil zakonski razlog za prenehanje koncesijske pogodbe po prvem odstavku 55. člena ZLD-1;
- ker pravni nasledniki preminulega nosilca dejavnosti in družbenika ne bodo nadaljevali izvajanja lekarniške dejavnosti, niti ne izpolnjujejo pogojev za njeno opravljanje v skladu z ZLD-1, je bil med koncedentom (Občino Rače-Fram) in koncesionarjem sklenjen

- sporazum o prenehanju koncesijske pogodbe (prim. s prvim in četrtem odstavkom 55. člena ZLD-1), s čimer je prenehalo tudi koncesijsko razmerje (54. člen ZLD-1);
- je Občina Rače-Fram kot novega (začasnega) izvajalca lekarniške dejavnosti v obstoječi Lekarni Rače določila Javni lekarniški zavod Mariborske lekarne Maribor, katerega soustanoviteljica je Občina Rače-Fram in ki ima pravico do izvajanja lekarniške dejavnosti v občini.

Iz Odloka o ustanovitvi javnega zavoda Javni lekarniški zavod Mariborske lekarne Maribor (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 62/2023) je razvidno, da je bil ta javni zavod ustanovljen za izvajanje javne službe na področju lekarniške dejavnosti na območju ustanoviteljic (1. člen), pri čemer je ena od ustanoviteljic javnega zavoda tudi Občina Rače-Fram (5. člen).

Državna revizijska komisija pojasnjuje, da iz opisane zakonske ureditve lekarniške dejavnosti izhaja, da na primarni ravni zagotavljajo izvajanje lekarniške dejavnosti občine, in sicer z ustanavljanjem javnih lekarniških zavodov in/ali s podelitvijo koncesije za izvajanje lekarniške dejavnosti fizični ali pravni osebi. Gre torej za dva ločena načina izvajanja lekarniške dejavnosti. Državna revizijska komisija ugotavlja, da gre razmerje, ko občina kot organ samouprave lokalne skupnosti izvajanje storitev lekarniške dejavnosti zaupa pravni ali fizični osebi (ki ni javni lekarniški zavod), šteti tudi za koncesijo storitev v smislu ZNKP (prim. tudi sodbo Sodišča EU C-715/23). Občina oziroma organ lokalne samouprave (koncedent) namreč prenese pravico izvajanja lekarniške dejavnosti na izvajalca lekarniške dejavnosti (koncesionar), za slednjo pa ni poplačan (za izvajanje storitev lekarniške dejavnosti) s strani občine, temveč s tem, da pridobi pravico izvajanja lekarniške dejavnosti na določenem območju. Ob tem je operativno tveganje oziroma poslovna tveganja, ki so povezana z izvajanjem lekarniške dejavnosti, na izvajalcu lekarniške dejavnosti, saj ni zagotovljeno, da se mu bodo povrnili naložbe ali stroški, ki nastanejo pri izvajanju storitev lekarniške dejavnosti. Posledično gre ugotoviti, da občina s tem, ko kot organ samouprave podeli subjektu (ki ni javni lekarniški zavod) pravico do izvajanja lekarniške dejavnosti na določenem območju, podeli koncesijo za storitve v smislu ZNKP.

V obravnavanem primeru Državna revizijska komisija ugotavlja, da je Občina Rače-Fram s sporno odločbo št. 0140-0005/2025 z dne 14. 8. 2025 odločila oziroma določila, da bo izvajalec lekarniške dejavnosti v občini javni lekarniški zavod, katerega soustanoviteljica je občina, ne pa fizična ali pravna oseba s koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti v skladu z ZLD-1. Občina Rače-Fram je torej odločila, da bo lekarniško dejavnost organizirala na način, kot ga urejajo členi 27–38 ZLD-1, ne pa na način, kot ga urejajo členi 39–61 ZLD-1. Za obravnavano situacijo tako tudi ni upošteven ZNKP, ki ureja nekatere koncesijske pogodbe za gradnje in koncesijske pogodbe za storitve v skladu z Direktivo 2014/23/EU. Državna revizijska komisija pojasnjuje, da se skladno s 4. točko 1. člena Direktive 2014/23/EU sporazumi, sklepi ali drugi pravni instrumenti, ki urejajo prenos pooblastil in pristojnosti za izvajanje javnih nalog med javnimi naročniki ali naročniki oziroma skupinami javnih naročnikov ali naročnikov in ki ne določajo odplačnosti izvedbe pogodbe, štejejo za zadevo notranje organizacije zadevne države članice in se ta direktiva zanje kot take ne uporablja. Ker gre v obravnavani zadevi za (neodplačen) prenos pooblastil in pristojnosti za izvajanje javne službe (lekarniške dejavnosti) z javnega naročnika (Občine Rače-Fram) na drugega javnega naročnika (Javni lekarniški zavod Mariborske lekarne Maribor), se za tak prenos Direktiva 2014/23/EU ne uporablja (prim. smiselno tudi s sodbo Sodišča EU C-51/15).

Ker se torej obravnavana situacija v nobenem smislu ne nanaša na podelitev koncesije (kot to zatrjuje vlagatelj) in zanjo ni uporabljen ZNKP, tudi ni mogoče soglašati z vlagateljem, da bi moral naročnik izkazati morebitno izjemo in-house (ki omogoča izvzem uporabe ZNKP), s tem povezane navedbe vlagatelja pa so nerelevantne in jih Državna revizijska komisija zato ni presojala.

Državna revizijska komisija še pristavlja, da je odločitev Občine Rače-Fram o tem, ali bo za izvajanje lekarniške dejavnosti, ki jo mora zagotavljati v skladu z ZLD-1, podelila koncesijo, ali pa se bo ta storitev (trajno ali zgolj začasno) zagotavljala v obliki javnega lekarniškega zavoda, v izključni pristojnosti te občine, taka odločitev pa ne more biti predmet pravnega varstva skladno z ZPVPJN (prim. npr. s sodbo Vrhovnega sodišča RS št. X Ips 208/2013, ki se sicer nanaša na način izvajanja javne zdravstvene službe oziroma ZZdej).

Ker je v konkretnem primeru za določitev javnega lekarniškega zavoda za izvajalca lekarniške dejavnosti na primarni ravni izključena uporaba ZNKP (ki v zvezi s pravnim varstvom napotuje na uporabo ZPVPJN), je s tem posledično izključena tudi uporaba ZPVPJN. To pomeni, da se pravno varstvo zoper kršitve, ki jih Občini Rače-Fram očita vlagatelj, ne zagotavlja po določbah ZPVPJN v predrevizijskem postopku pred naročnikom in v revizijskem postopku pred Državno revizijsko komisijo, zato je naročnik ravnal skladno s tretjim odstavkom 26. člena ZPVPJN, ko je vlagatelj zahtevek za revizijo zavrnil. Posledično pritožba vlagatelja z dne 27. 1. 2026 zoper naročnikov sklep z dne 26. 1. 2026 ni utemeljena, zato jo je Državna revizijska komisija v skladu s prvim odstavkom 55. člena ZPVPJN zavrnila.

Ker je bilo pritožbo potrebno zavrniti že zaradi navedenega, Državna revizijska komisija v nadaljevanju ni obravnavala pritožbenih navedb v zvezi z drugim naročnikovim razlogom za zavrženje zahtevka za revizijo (tj. nedosežen vrednostni prag za uporabo ZNKP), saj te ne bi več mogle vplivati na drugačno odločitev Državne revizijske komisije v konkretni pritožbeni zadevi.

S tem je utemeljena odločitev Državne revizijske komisije iz 1. točke izreka tega sklepa.

Vlagatelj uveljavlja povračilo stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva. Vlagatelj s pritožbo ni uspel, zato je Državna revizijska komisija v skladu s tretjim odstavkom 70. člena ZPVPJN vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov na podlagi predloženega stroškovnika zavrnila.

S tem je utemeljena odločitev Državne revizijske komisije iz 2. točke izreka tega sklepa.

Pravni pouk: Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

Predsednica senata:
mag. Zlata Jerman, univ. dipl. prav.,
članica Državne revizijske komisije

Vročiti:

- vlagatelj,
- Občina Rače-Fram,
- Javni lekarniški zavod Mariborske lekarne Maribor,
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo.

Vložiti:

- v spis zadeve.