



**Številka:** U-I-108/23-26  
U-I-110/23-31  
U-I-146/23-23  
**Datum:** 15. 11. 2023

## SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud družbe Vzajemna, d. v. z., Ljubljana, ki jo zastopa odvetniška družba Kirm Perpar, o. p., d. o. o., Ljubljana, ter gospodarskih družb Generali zavarovalnica, d. d., Ljubljana, ki jo zastopa odvetniška družba Jadek & Pensa, o. p., d. o. o., Ljubljana, in Triglav, zdravstvena zavarovalnica, d. d., Koper, ki jo zastopa Marko Rogl, odvetnik iz Ljubljane, na seji 15. novembra 2023

sklenilo:

- 1. Pobuda družbe Vzajemna, d. v. z., Ljubljana, za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o določitvi najvišje cene premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 44/23) in štiriindvajsete alineje 2. člena Uredbe o listi blaga in storitev, za katere se uporabljajo ukrepi kontrole cen (Uradni list RS, št. 80/00, 17/04 in 43/23), ter za oceno ustavnosti Zakona o kontroli cen (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo) se zavrže.**
- 2. Pobuda družbe Generali zavarovalnica, d. d., Ljubljana, za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o določitvi najvišje cene premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja ter za oceno ustavnosti 2. točke prvega odstavka 8. člena Zakona o kontroli cen se zavrže.**
- 3. Pobuda družbe Triglav, zdravstvena zavarovalnica, d. d., Koper, za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o določitvi najvišje cene premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja ter za oceno ustavnosti tretjega odstavka 14. člena Zakona o kontroli cen se zavrže.**
- 4. Družba Generali zavarovalnica, d. d., Ljubljana, sama nosi svoje stroške postopka s pobudo.**

## OBRAZLOŽITEV

## A.

1. Pobudnice<sup>1</sup> vlagajo vsaka svojo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti oziroma za oceno ustavnosti v izreku tega sklepa navedenih pravnih aktov, to je Zakona o kontroli cen (v nadaljevanju ZKC), Uredbe o določitvi najvišje cene premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju Uredba o ceni premije) in Uredbe o listi blaga in storitev, za katere se uporabljajo ukrepi kontrole cen (v nadaljevanju Uredba o listi). Pobude vlagajo zaradi domnevnega neskladja ZKC z vrsto določb Ustave in zaradi domnevnega neskladja obeh uredb z vrsto določb Ustave, ZKC, Zakona o zavarovalništvu (Uradni list RS, št. 93/15, 9/19, 102/20 in 48/23 – ZZavar-1), Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016), Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PDEU), Direktive 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II) (prenovitev) (UL L 335, 17. 12. 2009 in nasl.) ter Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP).

2. Pobudnice, ki navajajo, da se ukvarjajo z dejavnostjo dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju DZZ), so po lastnih navedbah v letu 2023 sprejele sklepe, da se premija DZZ zviša.<sup>2</sup> Trdijo, da jim je uveljavitev te uskladitve preprečil izpodbijani ukrep kontrole cen iz Uredbe o ceni premije, ki naj bi tako neposredno posegal v njihove pravice oziroma pravni položaj.

3. Ustavno sodišče je poslalo pobude v odgovor Državnemu zboru in Vladi. Vlada je poslala Ustavnemu sodišču: (a) eno vlogo, s katero je podala svoje stališče glede pobude prve pobudnice za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti vseh treh izpodbijanih pravnih aktov, (b) odgovor na pobudo druge pobudnice za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o ceni premije in mnenje glede pobude druge pobudnice za začetek postopka za oceno ustavnosti 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC ter (c) odgovor na pobudo tretje pobudnice za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o ceni premije. Ustavno sodišče je navedene vloge vročilo pobudnicam, in sicer vsaki tisto vlogo Vlade, ki se nanaša na njeno pobudo. Na stališča Vlade sta se odzvali prva in druga pobudnica. Državni zbor

---

<sup>1</sup> V tem sklepu se družba Vzajemna, d. v. z., Ljubljana, označuje tudi kot "prva pobudnica", družba Generali zavarovalnica, d. d., Ljubljana, tudi kot "druga pobudnica", in družba Triglav, zdravstvena zavarovalnica, d. d., Koper, tudi kot "tretja pobudnica" (ali vse tri pobudnice skupaj kot "pobudnice").

<sup>2</sup> Pri prvi pobudnici na 44,78 EUR mesečno od 1. 7. 2023 dalje; pri drugi pobudnici na 44,89 EUR od 1. 5. 2023 dalje; pri tretji pobudnici na 45,52 EUR od 1. 6. 2023 dalje.

je odgovoril na pobudi prve in druge pobudnice za začetek postopka za oceno ustavnosti ZKC oziroma 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC. Ustavno sodišče je ustrezna odgovora vročilo prvi in drugi pobudnici, ki sta se nanju odzvali.

## B. – I.

### Zavrženje pobude glede Uredbe o ceni premije

4. Vlada je Uredbo o ceni premije sprejela na podlagi 8. člena,<sup>3</sup> 1. točke 9. člena<sup>4</sup> in 14. člena<sup>5</sup> ZKC v zvezi z 2. členom Uredbe o listi.<sup>6</sup> V svojih odzivih na pobude Vlada podrobneje pojasnjuje, da je Uredbo o ceni premije sprejela na podlagi 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC, ki določa, da lahko Vlada z uredbo določi ustrezne ukrepe kontrole cen tudi tedaj, ko gre za dejavnosti, v katerih ima posamezno podjetje ali enota, ki samostojno opravlja dejavnost, ali nekaj podjetij monopolni ali obvladujoč položaj, pa so te dejavnosti nujne za zadovoljevanje potreb ljudi in organizacij.

5. Uredba o ceni premije je bila uveljavljena 15. 4. 2023. V njenem 1. členu je navedeno, da določa najvišjo dovoljeno ceno mesečne premije DZZ in da velja za zavarovalnice, ki v Republiki Sloveniji izvajajo DZZ v skladu z 61. in 62.b členom Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 91/07, 76/08, 87/11, 91/13, 36/19, 51/21, 159/21, 15/22 in 43/22 – ZZVZZ). Člen 2 Uredbe o ceni premije določa, da najvišja dovoljena mesečna premija DZZ znaša 35,67 EUR. S 3. členom Uredbe o ceni premije je Vlada zavarovalnicam prepovedala, da bi zaradi ukrepa iz te uredbe prenehale izvajati DZZ oziroma odklanjale sprejeme v DZZ in sklepanje pogodb o DZZ z novimi zavarovanci (pri čemer pa zavarovanci ne izgubijo pravice do menjave zavarovalnice). Končna določba 4. člena Uredbe o ceni premije se glasi: "Ta uredba začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in velja do 31. decembra 2023".

---

<sup>3</sup> Člen 8 ZKC določa, v katerih primerih lahko Vlada z uredbo določi ustrezne ukrepe kontrole cen in koliko časa lahko ukrepi trajajo ter v katerih primerih se lahko obnovijo. Opredeljuje tudi, kaj mora Vlada upoštevati pri določanju z uredbo liste blaga, za katero se smejo uporabiti ukrepi kontrole cen.

<sup>4</sup> Ta točka ZKC opredeljuje kot ukrep kontrole cen določitev najvišje cene, pri čemer podjetja ne smejo prodajati blago nad to ceno, lahko pa jo prodajajo pod njo.

<sup>5</sup> Člen 14 ZKC nalaga podjetjem obveznost, da ob uvedbi ukrepa kontrole cen ali kadarkoli v času, ko ukrep traja, ne smejo prenehati prodajati blaga, na katerega se ukrep nanaša.

<sup>6</sup> Uredba o listi je bila sprejeta na podlagi četrtega odstavka 8. člena ZKC, ki določa, da Vlada z uredbo določi listo blaga, za katero se smejo uporabiti ukrepi kontrole cen zaradi razlogov iz 1. in 2. točke prvega odstavka 8. člena ZKC. Člen 2 Uredbe o listi opredeljuje vrste blaga in storitev, za katere se smejo uporabiti ukrepi kontrole cen iz navedenih zakonskih razlogov. V štiriindvajseti alineji 2. člena Uredbe o listi je kot taka storitev določena tudi storitev DZZ.

6. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes ob vložitvi pobude (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – 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.

7. Uredba o ceni premije v času odločanja Ustavnega sodišča še velja. Kot že navedeno v 5. točki obrazložitve tega sklepa, Uredba o ceni premije zamejuje svobodo pobudnic za določanje mesečne premije DZZ navzgor (z nominalnim zneskom določa najvišjo dovoljeno mesečno premijo). Poleg tega pobudnicam prepoveduje opustitev dejavnosti DZZ in odklanjanje sprejema novih zavarovancev. Uredba o ceni premije ne določa finančnega nadomestila pobudnicam kot odmeno zaradi prepovedi prenehanja izvajanja DZZ (možnost v takem primeru določiti "primerno nadomestilo podjetjem, ki bi jim ta ukrep povzročil občutno škodo", je urejena v tretjem odstavku 14. člena ZKC).

8. Za oceno obstoja pravnega interesa pobudnic za vložitev pobud za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o ceni premije je odločilno, ali ta uredba neposredno učinkuje na njihov pravni položaj. V sklepu št. U-I-47/23 z dne 17. 4. 2023 je Ustavno sodišče pojasnilo, da ni nujno odločilno, da na podlagi nekega predpisa ni treba izdati še nadaljnega izvedbenega predpisa ali posamičnega akta.<sup>7</sup> V navedenem sklepu je Ustavno sodišče zavrglo pobudo zoper še veljavno uredbo, ki je urejala oblikovanje cen določenih naftnih derivatov (in je bila sprejeta na podlagi ZKC), zaradi odsotnosti neposrednega učinkovanja uredbe zoper pobudnico. Ustavno sodišče je poudarilo, da lahko pobudnica zoper državo sproži odškodninski postopek ali postopek za plačilo nadomestila, v katerem lahko izčrpa svoje očitke o protiustavnosti in nezakonnosti izpodbijanih določb, ki omejujejo trgovsko maržo. Pri tem je ugotovilo, da tak postopek pobudnice ne bi izpostavil nesprejemljivemu tveganju, zlasti tveganju nastanka insolventnosti zaradi učinkovanja ukrepa kontrole cen.<sup>8</sup>

9. Tudi v obravnavanem primeru velja, da Ustavno sodišče od naslovnikov pravnih norm pričakuje, da poskusijo odpraviti domnevne kršitve človekovih pravic, ki temeljijo na predpisu, ki naj bi bil v neskladju z Ustavo, že pred pristojnimi sodišči.<sup>9</sup> Pobudnice, ki izvajajo DZZ, lahko zoper državo sprožijo odškodninski postopek ali postopek za plačilo nadomestila zaradi prepovedi prenehanja izvajanja DZZ, v teh postopkih pa lahko pobudnice izčrpajo svoje očitke o protiustavnosti in nezakonnosti Uredbe o ceni

---

<sup>7</sup> Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-47/23, 10. točka obrazložitve.

<sup>8</sup> Prav tam, 12. točka obrazložitve.

<sup>9</sup> Prav tam, 11. točka obrazložitve. To seveda velja, ko ne gre za spodbujanje pobudnikov k temu, da izzovejo uvedbo sodnih postopkov, ki bi jih tako ali drugače izpostavili nesprejemljivemu pravnemu tveganju.

premije.<sup>10</sup> Če z zahtevki zoper državo ne bodo uspele, bodo imele neposredni pravni interes za presojo ustavnosti in zakonitosti Uredbe o ceni premije, ki sicer na pobudnice ne učinkuje neposredno.

10. Tudi v tem primeru Ustavno sodišče ni ugotovilo, da bi napotovanje na izčrpanje dosegljivih pravnih sredstev pobudnice izpostavljalo nesprejemljivemu tveganju. Ne gre za primer, ko bi pobudnice izdajo posamičnega akta lahko dosegle le tako, da bi izpolnile znake prekrška, in bi bilo zato treba šteti, da je pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa podan.<sup>11</sup> Prva pobudnica opozarja na morebiten potek roka iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS. Vendar navedeni rok velja le za podzakonske predpise in splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, ki učinkujejo neposredno. Pobudnice z navedbami v pobudah in priloženimi dokazili tudi niso izkazale za verjetno, da jim prav zaradi sporne "kapice" na mesečno premijo DZZ<sup>12</sup> grozi insolventnost in s tem začetek postopkov, ki bi imeli za posledico prenehanje obstoja pobudnic kot pravnih oseb.<sup>13</sup>

11. Ko predpis ne učinkuje neposredno, se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, in sicer hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS (to stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepu št. U-I-251/07 z dne 10. 1. 2008, Uradni list RS, št. 6/08, in OdlUS XVII, 2). Pobudnice niso tako ravnale, zato je Ustavno sodišče zavrglo njihove pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o ceni premije (1. do 3. točka izreka).

---

<sup>10</sup> Pa tudi očitke o protiustavnosti ZKC, kolikor (kot izhaja iz pobud) se nekateri njihovi očitki o protiustavnosti Uredbe o ceni premije navezujejo na očitke o protiustavnosti ZKC.

<sup>11</sup> Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-83/21, U-I-84/21, U-I-86/21 z dne 9. 5. 2022, 13. točka obrazložitve.

<sup>12</sup> Ni nepomembno, da bo zadevni ukrep trajal le še kratek čas. Uredba o ceni premije bo veljala le do 31. 12. 2023. S 1. 1. 2024 pa se po sili zakona v Republiki Sloveniji preneha izvajati dejavnost DZZ (glej Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Uradni list RS, št. 78/23 – ZZVZZ-T).

<sup>13</sup> Tretja pobudnica je izkazala obstoj določenih postopkov pred pristojnim regulatorjem (Agencija za zavarovalni nadzor – v nadaljevanju AZN) v zvezi s poslabšanjem finančnega stanja, pri čemer gre za postopka, ki ju je sprožila sama. Iz prilog njene pobude izhaja, da je AZN 27. 6. 2023 odobrila kratkoročni realni finančni načrt tretje pobudnice za odpravo neskladja med primernimi osnovnimi lastnimi viri sredstev in zahtevanim minimalnim kapitalom (tretja pobudnica je med drugim zagotovila izjavo edine družbenice o zavezi k dokapitalizaciji z namenom zagotovitve zahtevanega minimalnega kapitala). Iz prilog pobude tretje pobudnice izhaja tudi, da je vložila zahtevo za odobritev t. i. dolgoročnega sanacijskega načrta (za zagotovitev zahtevanega solventnostnega kapitala), ki je priložila izjavo edine družbenice o zavezi k nadaljnji (večji) dokapitalizaciji. Tretja pobudnica ni obvestila Ustavnega sodišča o morebitnem negativnem izidu postopka pred AZN glede te zahteve.

**B. – II.****Zavrženje pobude glede štiriindvajsete alineje 2. člena Uredbe o listi in glede ZKC**

12. Prva pobudnica izpodbija ZKC zaradi domnevne protiustavne pravne praznine (ker naj ne bi vseboval nobenih procesnih varovalk pred sprejetjem ukrepa kontrole cen in ustreznega sodnega varstva). Druga pobudnica izpodbija 2. točko prvega odstavka 8. člena ZKC, na katero se je Vlada pri sprejemanju Uredbe o ceni premije oprla kot na pravno podlago. Tretja pobudnica izpodbija tretji odstavek 14. člena ZKC, ki določa, da lahko Vlada, ko naloži podjetjem, da zaradi ukrepa ne smejo prenehati prodajati blaga, na katerega se ukrep nanaša, določi tudi primerno nadomestilo podjetjem, ki bi jim ta ukrep povzročil občutno škodo (tretja pobudnica meni, da ni v skladu z Ustavo, ker navedena določba določa le možnost države določiti gospodarskemu subjektu nadomestilo za škodo, ker niso opredeljeni kriteriji za tako nadomestilo in ker se nadomestilo določa le za občutno škodo). V Uredbi o ceni premije nadomestilo zavarovalnicam ni določeno. Prva pobudnica izpodbija tudi štiriindvajseto alinejo 2. člena Uredbe o listi, ki zgolj uvršča storitev DZZ med storitve, za katere je mogoče določiti ukrep kontrole cen iz razlogov, navedenih v 1. in 2. točki prvega odstavka 8. člena ZKC.

13. ZKC in Uredba o listi sta predpisa. Izpodbijane določbe ZKC in Uredbe o listi posegajo v pravni položaj pobudnic, ki jih izpodbijajo.<sup>14</sup> Pobudnice so zavarovalnice, ki se ukvarjajo z dejavnostjo DZZ in ki zaradi Uredbe o ceni premije (ki je bila sprejeta na podlagi ZKC in Uredbe o listi) ne smejo zvišati mesečne premije.

14. ZKC in štiriindvajseta alineja 2. člena Uredbe o listi ne učinkujeta neposredno, saj mora Vlada za njuno učinkovanje sprejeti še posebno uredbo, s katero dejansko uveljavi ukrep kontrole cen. Vlada je tako uredbo sprejela (tj. Uredba o ceni premije). Vendar za priznanje pravnega interesa pobudnicam v konkretnem primeru to ne zadošča. Ustavno sodišče pobudnicam namreč ni priznalo pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o ceni premije, pač pa jih je napotilo na sprožitev ustreznih postopkov, v katerem bodo dosegle izdajo posamičnega akta, ki temelji na tej uredbi, ki ga bodo lahko izpodbijale z ustavno pritožbo, skupaj s katero bo vložena tudi ustrezna pobuda. Ko bodo pobudnice zadostile merilom za priznanje pravnega interesa za vložitev pobude zoper Uredbo o ceni premije, bodo imele pravni interes tudi za vložitev pobude zoper ZKC in štiriindvajseto alinejo 2. člena Uredbe o listi.

---

<sup>14</sup> To smiselno velja tudi za pobudnici (prva in deloma tretja pobudnica), ki dejansko "izpodbijata pravno praznino" v ZKC oziroma v posameznih njegovih določbah. Zoper pobudnici je bil namreč uveljavljen izvedbeni predpis (Uredba o ceni premije), ki posega v njuno podjetniško svobodo, na podlagi zakona, ki ne vsebuje varovalk in omilitvenih določb za katere pobudnici trdita, da jih Ustava zahteva.

15. Ker pobudnice niso izpolnile zahtev, podrobneje obrazloženih v sklepih Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82) in št. U-I-251/07 z dne 10. 1. 2008 (Uradni list RS, št. 6/08, in OdlUS XVII, 2), torej niso vložile pobud po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izvedbenega predpisa (tj. Uredbe o ceni premije), hkrati z ustavnimi pritožbami, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS, je Ustavno sodišče zavrglo tudi pobude pobudnic za začetek postopka za oceno ustavnosti ZKC oziroma za oceno ustavnosti in zakonitosti štiriindvajsete alineje 2. člena Uredbe o listi (1. do 3. točka izreka).

16. Glede na končno odločitev o pobudi Ustavnemu sodišču ni bilo treba odločiti o predlogih pobudnic za zadržanje izvrševanja Uredbe o ceni premije in štiriindvajsete alineje 2. člena Uredbe o listi.

17. V postopku pred Ustavnim sodiščem nosi vsak udeleženec svoje stroške, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Ustavno sodišče je odločilo, kot izhaja iz 4. točke izreka.

### C.

18. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena in prvega odstavka 34. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnica dr. Neža Kogovšek Šalamon je bila pri odločanju v tej zadevi izločena. Ustavno sodišče je 1., 2. in 3. točko izreka sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Jaklič, Knez in Svetlič. Sodnik Knez je dal odklonilno ločeno mnenje. Ustavno sodišče je 4. točko izreka sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto  
Predsednik