Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

11. srpnja 2013.*

„Direktiva 2006/123/EZ – Područje primjene ratione materiae – Zdravstvene usluge – Socijalne usluge – Centri za dnevni i noćni boravak za pružanje pomoći i skrbi starijim osobama“

U predmetu C-57/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je podnio Cour constitutionelle (Belgija), odlukom od 25. siječnja 2012., koju je Sud zaprimio 3. veljače 2012., u postupku

Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL

protiv

Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano (izvjestitelj), predsjednik vijeća, M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits i J.-J. Kasel, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. siječnja 2013.,

uzimajući u obzir podnesena očitovanja:

— za Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL, M. Vastmans, odvjetnica,

— za Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, B. Fonteyn, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Slegersa i S. Engelena, odvjetnika,

— za nizozemsku vladu, B. Koopman i C. Wissels, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, I. Rogalski i C. Vrignon, u svojstvu agenata,

nakon saslušanja prijedloga odluke nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. ožujka 2013.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 2. točaka (f) i (j) Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom, poglavlje 13., svezak 47., str.160.).

2 Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL (u daljnjem tekstu: Femarbel) i Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale (u daljnjem tekstu: COCOM) o pojmovima „zdravstvene usluge" i „socijalne usluge".

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodna izjava 7. Direktive 2006/123/EZ glasi:

„Ova Direktiva uspostavlja opći pravni okvir za veliki niz usluga uzimajući u obzir različita obilježja svake djelatnosti ili struke [profesije] i njihov sustav uređenja […] Ova Direktiva, također, uzima u obzir druge ciljeve od općeg interesa, uključujući zaštitu okoliša, javnu sigurnost i javno zdravstvo kao i potrebu za usklađivanjem sa zakonom o radu."

4 Uvodna izjava 22. ove direktive navodi:

„Isključivanje zdravstvene zaštite iz područja primjene ove Direktive obuhvaća zdravstvenu zaštitu i farmaceutske usluge koje zdravstveni djelatnici pružaju pacijentima da bi ocijenili, zadržali [održali] ili poboljšali njihovo zdravstveno stanje, ako su te djelatnosti rezervirane za uređenu zdravstvenu struku [reguliranu zdravstvenu profesiju] u državi članici u kojoj se pružaju usluge."

5 Uvodna izjava 27. navedene direktive glasi kako slijedi:

„Ova Direktiva ne obuhvaća socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi i pomoći potrebitim obiteljima i osobama, koje država osigurava na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini preko posebno ovlaštenih pružatelja ili dobrotvornih organizacija, koje je država priznala kao takve, da bi se osigurala potpora osobama koje trebaju trajnu ili privremenu pomoć zbog nedostatnih obiteljskih primanja, potpune ili djelomične ovisnosti o drugima te opasnosti od marginalizacije. Ova Direktiva ne smije utjecati na spomenute usluge koje imaju ključnu važnost da bi se zajamčilo temeljno pravo na ljudsko dostojanstvo i integritet, i kojima se očituje načelo socijalne kohezije i solidarnosti."

6 Članak 2. iste Direktive glasi:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

[…]

f) zdravstvene usluge bez obzira na to pružaju li ih zdravstvene ustanove, bez obzira na način na koji su organizirane i financirane na nacionalnoj razini te bez obzira na to jesu li javne ili privatne.

[…]

j) socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi te potpore obiteljima i osobama koje trebaju trajnu ili privremenu pomoć, koje osigurava država, od nje ovlašteni pružatelji ili dobrotvorne organizacije koje je država priznala kao takve".

7 Članak 4. Direktive 2006/123/EZ glasi:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

6) ‚sustav ovlašćivanja' je svaki postupak koji pružatelj ili primatelj mora slijediti da bi od nadležnog tijela dobio službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti".

8 Članak 3. Direktive 2011/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti (SL L 88, str. 45.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom, poglavlje 15., svezak 14., str. 165.), glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

a) ‚zdravstvena zaštita' znači zdravstvene usluge koje pružaju zdravstveni stručnjaci pacijentima radi procjene, održavanja ili liječenja njihova zdravstvenog stanja, uključujući propisivanje, izdavanje na recept i davanje lijekova i medicinskih proizvoda;

[…]

f) ‚zdravstveni stručnjak' znači liječnik, medicinska sestra odgovorna za opću zdravstvenu zaštitu, stomatolog, primalja ili ljekarnik u smislu Direktive 2005/36/EZ, ili drugi stručnjak koji obavlja poslove u sektoru zdravstvene zaštite koji su ograničeni na zakonski uređenu struku [reguliranu profesiju] prema definiciji u članku 3. stavku 1. točki (a) Direktive 2005/36/EZ, ili osoba koja se smatra zdravstvenim stručnjakom prema zakonodavstvu države članice liječenja.

[...]"

Belgijsko pravo

9 Prijedlog Uredbe od 21. lipnja 2007. (*Doc. Parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2006.-2007., B-102/1, str. 1.) glasi:

„Zahvaljujući ovoj Uredbi Zajednički kolegij (*Collège réuni)* raspolagat će sredstvima za provođenje politike nadzora nad svim ustanovama namijenjenim starijim osobama i moći će osigurati razvoj raznovrsne ponude ustanova s posebnom pažnjom usmjerenom na osuvremenjivanje usluga za tu osjetljivu skupinu osoba.

[…] Organizacija života središnji je element boravka jedne osobe. Ona treba moći u svakom trenutku voditi svoj život na aktivan i uključen način."

10 Uredba od 24. travnja 2008. o ustanovama za boravak i smještaj starijih osoba (*Moniteur belge* od 16. svibnja 2008., str. 25666., u daljnjem tekstu: Uredba iz 2008.) u članku 2. određuje:

„U svrhu primjene ove Uredbe pojedini pojmovi imaju sljedeća značenja:

[…]

4° ustanova za starije osobe:

[…]

e) centar za dnevni boravak: građevina ili dio građevine koja se, bez obzira na naziv, nalazi u domu za starije osobe ili je povezana s domom za starije osobe, i u kojoj se tijekom dana organizirano smještaju starije osobe koje žive u svojoj kući, a u centru dobivaju pomoć i skrb koji su prilagođeni gubitku samostalnosti tih osoba;

[…]

g) centar za noćni boravak: građevina ili dio građevine koja se, bez obzira na naziv, nalazi u domu za starije osobe, i u kojoj se tijekom noći organizirano smještaju starije osobe kojima je, iako žive u svojoj kući, potreban noćni nadzor, pomoć i zdravstvena skrb koju im njihovi bližnji ne mogu kontinuirano osiguravati.”

11 Članak 4. Uredbe iz 2008. glasi kako slijedi:

„Zajednički kolegij može, nakon mišljenja Odjela, donijeti program svih, ili dijela, ustanova za starije osobe iz članka 2. 4°, uz iznimku onih iz članka 2. 4°, (b), β […]”

12 Sukladno članku 6. spomenute Uredbe:

„Zabranjeno je započeti s radom ili koristiti novu ustanovu iz članka 2. 4°, ili započeti s radom ili koristiti proširenje kapaciteta boravka ili smještaja jedne od postojećih ustanova a da to nije odobrio Zajednički kolegij, ukoliko predmetna ustanova ulazi u kategoriju ustanova za koje je Zajednički kolegij donio program sukladno Poglavlju II. Odobrenje predviđeno u stavku 1., koje znači da se određeni projekt uključuje u program, naziva se ‚posebno odobrenje za početak rada i korištenje’ […]”

13 Članak 11. stavak 1. iste Uredbe glasi:

„Nijedna ustanova iz članka 2. 4° a), b) α, c), d), e), f) ili g) ne može započeti s radom i nijedan pružatelj usluga ne može započeti pružati usluge u ustanovi iz članka 2. 4°, (*b*) α bez prethodne dozvole.

Dozvolu daje Zajednički kolegij, nakon mišljenja Odjela, na razdoblje od najviše šest godina, koje se može produljiti.

Odlukom o dozvoli, iz stavka 2., određuje se najveći broj starijih osoba koje mogu biti smještene u ustanovu ili boraviti u njoj.

Da bi Zajednički kolegij izdao dozvolu, ustanova mora udovoljiti, ako je potrebno, odredbama koje donose nadležna savezna tijela kao i odredbama koje Zajednički kolegij može, prema mišljenju Odbora, donijeti za svaku od kategorija ustanova iz članka 2. 4°.

Te se odredbe odnose na:

1° primanje i boravak starijih osoba;

2° poštovanje starije osobe, njezinih ustavnih i zakonskih prava i sloboda, uzimajući u obzir njezino zdravstveno stanje i pravo vođenja života u skladu s ljudskim dostojanstvom, uključujući seksualni i emotivni aspekt […];

3° organizaciju života kao i načine sudjelovanja i informiranja starijih osoba ili njihovih zastupnika;

4° ispitivanje i postupanje s pritužbama starijih osoba ili njihovih zastupnika;

5° prehranu, higijenu i skrb koju treba osigurati;

6° broj, stručne kvalifikacije, plan za usavršavanje, moralnu ispravnost i minimalne zahtjeve za prisutnost osoblja i uprave kao i, što se tiče potonje, tražene uvjete za iskustvo;

7° osim u ustanovama iz članka 2. 4°, (b), β, posebne arhitektonske i sigurnosne uvjete za ustanove;

8° osim u ustanovama iz članka 2. 4°, (b), β, ugovor o boravku ili smještaju; Zajednički kolegij određuje njegov sadržaj.

U ugovoru se posebice mora jasno i taksativno navesti sve što je obuhvaćeno u cijeni jednog dana boravka kao i troškovi koji se mogu obračunati bilo kao dodatak bilo kao predujam u korist trećih povrh cijene jednog dana.

[…]”

14 Članak 13. Uredbe iz 2008. glasi:

„Privremeno odobrenje za rad Zajednički kolegij daje ustanovama koje imaju odobrenje iz članka 7. […] koje podnesu prvi zahtjev za izdavanje dozvole, ukoliko su ispunjeni uvjeti dopuštenosti koje nakon, mišljenja Odjela, određuje navedeni Kolegij.

To odobrenje daje se za razdoblje od godine dana, koje se može još jednom produljiti, i određuje najveći broj osoba koje mogu biti smještene ili boraviti u ustanovi […]”

15 Članak 19. navedene Uredbe glasi kako slijedi:

„O svakoj odluci o dozvoli za rad, privremenom odobrenju za rad, povlačenju privremenog odobrenja za rad, odbijanju ili povlačenju dozvole i o zatvaranju ustanove obavještava se gradonačelnika u roku od šezdeset dana. […]”

16 U pogledu odredaba koje se odnose na centre za dnevni boravak, Odluka od 3. prosinca 2009. koju je donio Zajednički kolegij, kojom se određuju pravila za izdavanje dozvola koja moraju ispunjavati ustanove boravka ili smještaja za starije osobe i utanačuju definicije radnih zajednica i udruženja kao i posebne norme koje oni moraju poštovati (*Moniteur belge* od 17. prosinca 2009., str. 79487., u daljnjem tekstu: Odluka iz 2009.), u svom članku 210. predviđa:

„Potrebna pomoć pruža se starijim osobama koji nisu sposobne samostalno obavljati radnje iz svakodnevnog života.”

17 Navedena odluka u članku 211. stavku 1. i 2. određuje:

„U slučaju potrebe, za svaku stariju osobu vodi se spis o skrbi u kojem se osobito bilježi datum posjeta liječnika, njegove upute, propisani lijekovi kao i usluge skrbi koje treba provesti i moguće dijete kojih se osoba treba pridržavati.

U slučaju potrebe, u spisu se navode sve eventualne usluge koje je starija osoba primila, a koje je pružilo medicinsko i paramedicinsko osoblje, u cilju kontinuiteta skrbi u okviru centra za dnevni boravak. On također sadrži sve napomene i zapažanja osoblja koje je pružilo usluge kao i njihovu službenu obavijest pružateljima usluga koje je izabrala starija osoba.”

18 Članak 213. Odluke iz 2009. glasi kako slijedi:

„Ukoliko je to potrebno, medicinski tehničar osigurava raspodjelu i davanje lijekova koje je starijim osobama propisao njihov liječnik.”

19 Članak 216. stavci 1. i 2. navedene odluke glasi:

„Svaki centar izrađuje program animacije i aktivnosti kojim se želi potaknuti očuvanje samostalnosti starijih osoba i njihovo sudjelovanje u društvenom životu.

Taj je program zamišljen na način da svakodnevno zadovoljava društvenokulturne potrebe posebice starijih osoba i za cilj ima prvenstveno one aktivnosti koje uključuju radnje iz svakodnevnog života, paramedicinske usluge i opće fizičko stanje, zdravstvene savjete kao i kulturalne i društvene aktivnosti […]”

20 U pogledu odredaba koje se odnose na centre za noćni boravak članak 238. Odluke iz 2009. određuje:

„Pravilnik o unutarnjem redu obavezno sadržava sljedeće dodatne podatke:

[…]

3° načini na koje starija osoba može pozvati medicinsko ili paramedicinsko osoblje doma za starije u kojem se centar nalazi;

4° slobodan izbor liječnika, kinezioterapeuta i paramedicinskog osoblja za dodatnu skrb povrh one koju pruža ustanova […];

5° načini na koje centar osigurava kontinuitet davanja lijekova starijim osobama.”

21 Članak 242. te Odluke predviđa:

„Starija osoba može imati pomoć, skrb i nadzor koji su joj potrebni.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

22 Na području Regije Bruxelles-Capitale COCOM je ovlašten izvršavati vlastite ovlasti u područjima „koja se tiču pojedinaca”, kao što je to politika prema osobama treće životne dobi, s obzirom na pojedince i institucije, centre i službe za koje se, zbog njihove organizacije, ne može smatrati da pripadaju isključivo flamanskoj ili francuskoj zajednici.

23 S tim u svezi Skupština COCOM-a donijela je 24. travnja 2008. Uredbu iz 2008. kako bi osigurala jedan zakonodavni okvir za sve ustanove za starije osobe.

24 Na temelju članka 4. Uredbe iz 2008., ustanove koje se u njoj izričito spominju, među kojima su stambene zajednice za starije (*résidences de services*, u daljnjem tekstu: stambene zajednice za starije), centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak, mogu biti dio programa. Kad je takav program donesen, zabranjeno je, kao što proizlazi iz članka 6. iste Uredbe, započeti s radom ili koristiti jednu od tih ustanova a da to nije odobrio Zajednički kolegij COCOM-a.

25 U smislu članaka 11. do 19. navedene Uredbe, svaka ciljana ustanova, a posebice stambene zajednice za starije, centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak, mora dobiti privremeno odobrenje za rad, a zatim i dozvolu kako bi mogla obavljati svoju djelatnost. Na temelju tog članka 11., Zajednički kolegij COCOM-a donio je Odluku iz 2009. s ciljem utvrđivanja odredaba za dobivanje dozvole kojima ustanove za smještaj ili boravak starijih osoba moraju udovoljiti.

26 Femarbel je 15. veljače 2010. zatražio od Conseil d'État poništenje te Odluke, istaknuvši neustavan karakter odredaba koje tvore pravnu osnovu te Odluke, tj. onih odredaba iz Uredbe iz 2008. koje se odnose, s jedne strane, na postupke izdavanja odobrenja i dozvole kao i izrade programa i, s druge strane, na pravila koja se odnose na određivanje obračuna cijena.

27 Dijeleći iste sumnje kao i Femarbel, Conseil d'État postavio je Cour Constitutionelle tri prethodna pitanja, od kojih se prva dva odnose na problematiku koja se tiče sukladnosti sustava za izdavanje dozvola i izrade programa koje je uspostavila navedena Uredba, kako bi stambene zajednice za starije, centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak mogli obavljati svoju djelatnost, s člancima 10. i 11. belgijskog Ustava, u vezi s Direktivom 2006/123/EZ.

28 U tom pogledu, Cour constitutionelle je smatrao da ispitivanje sukladnosti pretpostavlja prethodno utvrđivanje mogu li se predmetne ustanove svrstati u područje primjene Direktive 2006/123/EZ te je utvrdio da to jest tako u odnosu na stambene zajednice za starije. Suprotno tome, istaknuo je da ni relevantne odredbe unutarnjeg prava kao ni podnesci koje su podnijele stranke ne omogućuju da se razjasne sumnje u pogledu primjenjivosti te Direktive na centre za dnevni boravak i centre za noćni boravak.

29 Pod tim okolnostima, Cour Constitutionelle odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li zdravstvene usluge iz članka 2. stavka 2. točke (f) [Direktive 2006/123/EZ] i socijalne usluge iz članka 2. stavka 2. točke (j) [iste Direktive] tumačiti na način da su izvan područja primjene Direktive centri za dnevni boravak u smislu [Uredbe iz 2008.] utoliko što starijim osobama pružaju pomoć i skrb koje su prilagođene gubitku samostalnosti u tih osoba, kao i centri za noćni boravak u smislu iste Uredbe, utoliko što starijim osobama pružaju pomoć i zdravstvenu skrb koju im njihovi bližnji ne mogu kontinuirano osiguravati?"

O prethodnom pitanju

30 Prethodnim pitanjem sud koji ga je postavio u bitnome pita treba li članak 2. stavak 2. točke (f) i (j) Direktive 2006/123/EZ tumačiti na način da su centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak, zbog toga što pružaju pomoć i skrb starijim osobama, izvan područja primjene te direktive.

31 U tom pogledu, valja podsjetiti da navedena Direktiva, kao što i proizlazi iz njezinog članka 1., u vezi s njezinim uvodnim izjavama 2. i 5., određuje opće odredbe koje imaju za cilj ukloniti ograničavanja slobode poslovnog nastana pružatelju usluga u državama članicama i slobodnom pružanju usluga među njima, kako bi se pridonijelo stvaranju slobodnog i konkurentskog unutarnjeg tržišta (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2011., Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, Zb., str. I-2551., točka 26.).

32 Direktiva 2006/123/EZ se prema tome, u skladu s člankom 2. stavkom 1. i člankom 4., primjenjuje na svaku samostalnu gospodarsku djelatnost koju obično uz naknadu obavljaju pružatelji usluga s poslovnim nastanom u državi članici, bez obzira na to je li poslovni nastan stalan ili nije i nastavlja li se obavljanje djelatnosti u državi odredišta, osim djelatnosti koje su izričito isključene, među kojima su

i one koje se odnose ponajprije na „zdravstvene usluge” i „socijalne usluge”, iz članka 2. stavka 2. točke (f) i iz istog članka 2. stavka 2. točke (j), pri čemu se pitanje koje se postavio nacionalni sud odnosi na te odredbe.

33 S tim u vezi, kako bi se tom sudu dao svrhovit odgovor, treba pojasniti sastavne elemente pojmova „zdravstvene usluge” i „socijalne usluge”, kako bi taj sud mogao odrediti obavljaju li i, u slučaju potrebe, u kojoj mjeri centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak djelatnosti koje su izvan područja primjene te Direktive. Naime, samo u slučaju da oni prvenstveno obavljaju te djelatnosti, na njih se pravila koja određuje ta Direktiva ne bi odnosila.

34 Kao prvo, kako bismo mogli razumjeti doseg isključenja iz područja primjene koje je predviđeno člankom 2. stavkom 2. točkom (f) Direktive 2006/123/EZ, potrebno je protumačiti pojam „zdravstvene usluge” oslanjajući se ne samo na tekst te odredbe nego i na njezinu svrhu i strukturu, u kontekstu sustava koji ta direktiva uspostavlja.

35 Najprije, u pogledu teksta članka 2. stavka 2. točke (f), valja naglasiti da se pojam „zdravstvene usluge” koji je usvojio zakonodavac Unije pokazao dosta širokim, u smislu da uključuje usluge koje se odnose na ljudsko zdravlje, bez obzira na to pružaju li ih zdravstvene ustanove, bez obzira na način na koji su organizirane i financirane na nacionalnoj razini te bez obzira na to jesu li javne ili privatne.

36 Zatim, što se tiče svrhe i strukture članka 2. stavka 2. točke (f) Direktive 2006/123/EZ, valja utvrditi da, kao što je izloženo u uvodnoj izjavi 22. te Direktive, isključivanje zdravstvene zaštite iz područja primjene ove Direktive obuhvaća zdravstvenu zaštitu i farmaceutske usluge koje zdravstveni djelatnici pružaju pacijentima „da bi ocijenili, zadržali [održali] ili poboljšali njihovo zdravstveno stanje”, ako su te djelatnosti „rezervirane za uređenu zdravstvenu struku [reguliranu zdravstvenu profesiju] u državi članici u kojoj se pružaju usluge”.

37 Takva tvrdnja također proizlazi iz Priručnika za provedbu direktive o uslugama (u daljnjem tekstu: priručnik), koji jednostavno dodaje da se isključivanje zdravstvenih usluga iz područja primjene Direktive 2006/123/EZ odnosi na djelatnosti koje su izravno i strogo povezane sa stanjem ljudskog zdravlja, a ne odnosi na one kojima je cilj samo poboljšati opće fizičko stanje ili omogućiti opuštanje, kao što su sportski ili fitnes klubovi. To uostalom proizlazi iz Direktive 2011/24/EU, čiji članak 3. točka (a) određuje „zdravstvenu skrb” kao „zdravstvene usluge koje pružaju zdravstveni stručnjaci pacijentima radi procjene, održavanja ili liječenja njihova zdravstvenog stanja, uključujući propisivanje, izdavanje na recept i davanje lijekova i medicinskih proizvoda”.

38 Napokon, ovo široko tumačenje pojma „zdravstvene usluge”, i prema tome doseg njihovog isključivanja iz područja primjene Direktive 2006/123/EZ, potkrijepljeno je analizom sustava koji ta Direktiva uspostavlja.

39 U tom pogledu, valja podsjetiti da navedena Direktiva, kao što proizlazi iz njezine uvodne izjave 7., uspostavlja opći pravni okvir za veliki niz usluga, uzimajući u obzir različita obilježja svake djelatnosti ili struke [profesije] i njihov sustav uređenja, kao i druge ciljeve općeg interesa, uključujući zaštitu javnog zdravstva. Iz toga proizlazi da je zakonodavac Unije izričito nastojao osigurati poštovanje ravnoteže između, s jedne strane, cilja uklanjanja ograničavanja slobode poslovnog nastana pružatelja usluga kao i slobodnog pružanja usluga i, s druge strane, zahtjeva za očuvanje posebnosti određenih osjetljivih djelatnosti, naročito onih povezanih s ljudskim zdravljem.

40 S obzirom na ta pojašnjenja, nacionalni sud dužan je provjeriti pripadaju li djelatnosti koje prvenstveno pružaju centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak pod pojam „zdravstvene usluge”, u smislu članka 2. stavka 2. točke (f) Direktive 2006/123/EZ, i jesu li stoga navedeni centri izvan područja primjene te direktive.

41 Nacionalni sud mora osobito provjeriti imaju li djelatnosti koje obavljaju kako centri za dnevni boravak, posebno na temelju članaka 211. i 213. Odluke iz 2009., poput raspodjele i davanja lijekova koje je propisao njihov liječnik, tako i centri za noćni boravak, u skladu s člankom 238. te Odluke, poput djelatnosti koje obavlja medicinsko ili paramedicinsko osoblje predmetnog doma za starije, doista za cilj ocijeniti, održati ili poboljšati zdravstveno stanje starijih osoba, obavljaju li te djelatnosti zdravstveni djelatnici i čine li one glavni dio svih usluga koje pružaju ti centri.

42 Kao drugo, što se tiče „socijalnih usluga" iz članka 2. stavka 2. točke (j) Direktive 2006/123/EZ, promatrajući tu odredbu zajedno s uvodnom izjavom 27. te Direktive, proizlazi da samo usluge koje kumulativno ispunjavaju dva uvjeta spadaju pod taj pojam.

43 Prvi uvjet odnosi se na narav djelatnosti koje se obavljaju, koje se moraju odnositi, kao što je objašnjeno i u priručniku, na pomoć i potporu starijim osobama koje se zbog potpunog ili djelomičnog gubitka samostalnosti trajno ili privremeno nalaze u takvom stanju da im je potrebna posebna skrb i koje su u opasnosti da ih se zbog toga marginalizira. Drugim riječima, radi se o važnim djelatnostima kojima se osigurava temeljno pravo na dostojanstvo i integritet ljudskih bića, i koje predstavljaju izraz načela društvene kohezije i solidarnosti.

44 Drugi uvjet odnosi se na status pružatelja usluga, koje može pružati sama država, dobrotvorna udruga koje država priznaje kao takvo ili privatni pružatelj usluga kojeg je država za to ovlastila.

45 Iako tekst članka 2. stavak 2. točke (j) Direktive 2006/123/EZ ne sadrži izričitu uputu o okolnostima pod kojima se može smatrati da je takav pružatelj usluga ovlašten od strane države, ipak se korisna pojašnjenja u tom pogledu nalaze u priručniku, u stavku 2.3. Obavijesti Komisije Europskom parlamentu, Vijeću Europske unije, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Europske unije, kao popratni dokument uz Obavijest „Jedinstveno tržište za Europu 21. stoljeća – Usluge od općeg interesa, uključujući socijalne usluge od općeg interesa: nova europska obveza" [COM(2007) 725 final], kao i u stavcima 23., 24. i 41. Rezolucije Europskog parlamenta od 5. srpnja 2011. o budućnosti socijalnih usluga od općeg interesa [2009/2222(INI)].

46 U pogledu sadržaja tog ovlaštenja, valja utvrditi da se privatnog pružatelja usluga, kao što je i u priručniku potvrđeno, može smatrati ovlaštenim od strane države ako on ima „obvezu" pružati socijalne usluge koje su mu povjerene.

47 Međutim, s gledišta pružatelja usluge tu „obvezu" treba shvatiti tako, kao što i proizlazi iz navedene obavijesti i rezolucije, da ona s jedne strane podrazumijeva opterećujuću obvezu pružanja navedenih usluga, a s druge strane nužnost da se to čini uz poštovanje određenih posebnih uvjeta provedbe. Ti uvjeti imaju za cilj ponajprije osigurati da se usluge pružaju u skladu s postavljenim kvantitativnim i kvalitativnim zahtjevima i to na način da se zajamči jednakost pristupa uslugama, u načelu uz odgovarajuću financijsku naknadu, pri čemu se parametri na temelju kojih se ona izračunava trebaju prethodno definirati na objektivan i transparentan način (vidjeti, analogijom, presudu od 10. lipnja 2010., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, Zb., str. I-5243., točka 38. i navedenu sudsku praksu).

48 Što se tiče obilježja akta o ovlaštenju, točno je da, kao što je istaknuo COCOM u svojim pisanim očitovanjima, Direktiva 2006/123/EZ ne zahtijeva da akt zadovoljava određenu pravnu formu kako bi se ta obilježja mogla razlikovati od jedne države članice do druge. Međutim, činjenica je da se određeni minimalni kriteriji ipak moraju zadovoljiti, kao što je postojanje akta kojim se privatnom pružatelju usluga na jasan i transparentan način povjerava obveza povezana sa socijalnom uslugom za pružanje za koju je zadužen (vidjeti, analogijom, gore navedenu presudu Fallimento Traghetti del Mediterraneo, točka 37. i navedenu sudsku praksu).

49 Znači sama činjenica da državno tijelo donosi mjere kojima se, zbog razloga općeg interesa, nameću pravila za izdavanje odobrenja i dozvola svim pružateljima usluga u jednom gospodarskom sektoru, sama po sebi ne predstavlja akt o ovlaštenju u svrhu primjene članka 2. stavka 2. točke (j) spomenute Direktive.

50 Nacionalni sud treba ispitati, s obzirom na te naznake, predstavljaju li djelatnosti koje prvenstveno pružaju centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak „socijalne usluge" u smislu članka 2. stavka 2. točke (j) Direktive 2006/123/EZ i odnosi li se na njih isključivanje predviđeno tom odredbom.

51 Osobito, spomenuti će sud morati moći, s jedne strane, ocijeniti imaju li, kao što se čini da proizlazi iz članka 2. stavka 4. točaka (e) i (g) Uredbe iz 2008. u vezi s člancima 216. i 242. Odluke iz 2009., spomenute djelatnosti stvaran socijalni karakter, u smislu da im je cilj pružiti starijim osobama „pomoć prilagođenu njihovom gubitku samostalnosti" uz poseban program animacije, ili karakter nužne pomoći „koje im njihovi bližnji ne mogu kontinuirano osiguravati". U tom pogledu, prikladno je podsjetiti da bi se Prijedlog Uredbe od 21. lipnja 2007. mogao pokazati korisnim u svrhu te ocjene, s obzirom na to da određuje da se te usluge trebaju pružati „osjetljivoj populaciji" kako bi joj se omogućilo da „u svakom trenutku vodi život na aktivan i uključen način".

52 S druge strane, nacionalni sud treba utvrditi predstavlja li ovlaštenje koje daje Zajednički kolegij COCOM-a, u skladu s člankom 11. Uredbe iz 2008., akt javnog tijela kojim se vlasnicima centara za dnevni i noćni boravak na jasan i transparentan način povjerava stvarna obveza osiguranja tih usluga, uz poštovanje određenih posebnih uvjeta njihova obavljanja, i treba li takvo ovlaštenje prema tome smatrati ovlaštenjem u smislu članka 2. stavka 2. točke (j) Direktive 2006/123/EZ.

53 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, potrebno je na postavljeno pitanje odgovoriti kako slijedi:

— Članak 2. stavak 2. (f) Direktive 2006/123/EZ treba tumačiti u smislu da isključivanje zdravstvenih usluga iz područja primjene te Direktive obuhvaća svaku djelatnost čija je namjena ocjena, održavanje ili poboljšanje zdravstvenog stanja pacijenata, ako tu djelatnost obavljaju zdravstveni radnici koji su kao takvi priznati u skladu sa zakonodavstvom države članice u pitanju, bez obzira na način na koji je ustanova u kojoj se usluga skrbi osigurava organizirana i financirana te bez obzira na to je li ona javna ili privatna. Nacionalni sud treba provjeriti jesu li centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak, uzimajući u obzir narav djelatnosti koje u njima obavljaju zdravstveni radnici i činjenicu da te djelatnosti čine glavni dio usluga koje se pružaju u tim centrima, izvan područja primjene te Direktive.

— Članak 2. stavak 2. točku (j) Direktive 2006/123/EZ treba tumačiti u smislu da se isključivanje socijalnih usluga iz područja primjene te Direktive odnosi na svaku djelatnost povezanu s pomoći i potporom starijim osobama, ako je obavlja privatni pružatelj usluga kojeg je za to ovlastila država putem akta kojim mu se na jasan i transparentan način povjerava stvarna obveza osiguranja takve usluge, uz poštovanje određenih posebnih uvjeta. Nacionalni sud treba provjeriti jesu li centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak, s obzirom na narav djelatnosti pružanja pomoći i potpore starijim osobama koje se u njima prvenstveno osiguravaju kao i na njihov status kakav proizlazi iz belgijskih propisa koji se primjenjuju, izvan područja primjene te Direktive.

Troškovi

54 Budući da postupak, u odnosu na stranke glavnog postupka, ima svojstvo prethodnog pitanja pred nacionalnim sudom, na nacionalnom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, različiti od onih spomenutih stranaka, ne mogu biti predmet naknade.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1) **Članak 2. stavak 2. točka (f) Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti u smislu da isključivanje zdravstvenih usluga iz područja primjene te direktive obuhvaća svaku djelatnost čija je namjena ocjena, održavanje ili poboljšanje zdravstvenog stanja pacijenata, ako tu djelatnost obavljaju zdravstveni radnici koji su kao takvi priznati u skladu sa zakonodavstvom države članice u pitanju, bez obzira na način na koji je ustanova u kojoj se usluga skrbi pruža organizirana i financirana te bez obzira na to je li ona javna ili privatna. Nacionalni sud treba provjeriti jesu li centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak, uzimajući u obzir narav djelatnosti koje u njima obavljaju zdravstveni radnici i činjenicu da te djelatnosti čine glavni dio usluga koje se pružaju u tim centrima, izvan područja primjene te Direktive.**

2) **Članak 2. stavak 2. točku (j) Direktive 2006/123/EZ treba tumačiti u smislu da se isključivanje socijalnih usluga iz područja primjene te Direktive odnosi na svaku djelatnost povezanu s pomoći i potporom starijim osobama, ako je obavlja privatni pružatelj usluga kojeg je na to ovlastila država putem akta kojim mu se na jasan i transparentan način povjerava stvarna obaveza da osigura takve usluge, uz poštovanje određenih posebnih uvjeta. Nacionalni sud treba provjeriti jesu li centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak, s obzirom na narav djelatnosti pružanja pomoći i potpore starijim osobama koje se u njima prvenstveno osiguravaju kao i na njihov status kakav proizlazi iz belgijskih propisa koji se primjenjuju, izvan područja primjene te Direktive.**

Potpisi