Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
RIMVYDASE NORKUSE
přednesené dne 13. března 2025 [1]

Věc C-715/23

Farmacija, d.o.o.
proti
Občina Benedikt,
za účasti:
MN

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podala Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Národní komise pro přezkum postupů při zadávání veřejných zakázek, Slovinsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Sbližování právních předpisů – Postup udělování koncesí – Směrnice 2014/23/EU – Článek 4 odst. 2 a článek 19 – Působnost – Provozování lékárny“

I. Úvod

1. Předmětem projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Národní komisí pro přezkum postupů při zadávání veřejných zakázek (Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, Slovinsko) na základě článku 267 SFEU je výklad čl. 4 odst. 2 a článku 19 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí [2].

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností s ručením omezeným Farmacija, d.o.o. (dále jen „Farmacija“) a obcí Benedikt (Občina Benedikt, Slovinsko, dále jen „obec Benedikt“), který se týká udělení povolení ze strany této obce k provozování pobočky lékárny na jejím území bez předchozího zveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení. Žalobou podanou proti tomuto správnímu rozhodnutí Farmacija v podstatě obci Benedikt vytýká, že neuskutečnila příslušné řízení, a sice řízení o udělení koncese, a to v rozporu se směrnicí 2014/23. Tato obec má za to, že povolení k provozování pobočky lékárny nepředstavuje udělení koncese, a že Farmacija tedy nepožívá právní ochrany na základě této směrnice.

3. Základní otázkou v tomto sporu tedy je, zda služby poskytované v rámci provozování lékárny spadají do působnosti směrnice 2014/23. To předpokládá, že dotčené lékárenské služby lze kvalifikovat jako „hospodářskou činnost“. Ve prospěch takového výkladu hovoří skutečnost, že

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Úř. věst. 2014, L 94, s. 1.

poskytovatelé těchto služeb jsou odměňováni. Tato úvaha se vztahuje na zisk z poskytování veřejné služby spočívající v prodeji léčivých přípravků, ale i na jiné obchodní činnosti. Na druhé straně je nezbytné zohlednit zásadní úlohu, kterou lékárny hrají ve veřejném zdraví, jakož i jejich financování, tedy aspekty privilegovaného vztahu se státem, který je odlišuje od ostatních hospodářských subjektů. Všechny tyto skutečnosti mě vedou ke klasické otázce vytýčení hranice mezi „službami obecného hospodářského zájmu“ a „nehospodářskými službami obecného zájmu“, která určuje použitelnost pravidel unijního práva v oblasti veřejných zakázek. Nadcházející rozsudek Soudního dvora může mít dopad nad rámec projednávané věci, neboť umožní upravit pravidla vnitřního trhu v odvětví, které některé členské státy považují za citlivé.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Body 6, 14, 17, 19 a 53 odůvodnění směrnice 2014/23 znějí následovně:

„(6) Je třeba připomenout, že členské státy mají možnost svobodně rozhodnout, v souladu se zásadami Smlouvy o fungování EU, které se týkají rovného zacházení, zákazu diskriminace, transparentnosti a volného pohybu osob, o způsobu organizace poskytování služeb buď jako služeb obecného hospodářského zájmu, nebo jako nehospodářských služeb obecného zájmu, či jako kombinace obojího. […] Tato směrnice se navíc nezabývá financováním služeb obecného hospodářského zájmu ani režimy podpor poskytovaných členskými státy, zejména v sociální oblasti, v souladu s pravidly Unie týkajícími se hospodářské soutěže. Je vhodné ujasnit, že na nehospodářské služby obecného zájmu by se tato směrnice vztahovat neměla.

[…]

(14) Za koncese by se také neměly považovat některé akty členského státu, jako jsou povolení nebo licence, jejichž prostřednictvím členský stát nebo veřejný orgán tohoto členského státu stanoví podmínky pro výkon ekonomické činnosti, včetně podmínek pro provedení dané operace, které se obvykle udělují na žádost hospodářského subjektu, a nikoli z podnětu veřejného zadavatele nebo zadavatele, a u nichž má hospodářský subjekt nadále možnost odstoupit od poskytování stavebních prací či služeb. V případech těchto aktů členského státu se mohou použít zvláštní ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES [ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36)]. Na rozdíl od uvedených aktů členského státu stanoví koncese vzájemné závazky, pokud se na provádění těchto stavebních prací nebo poskytování služeb vztahují zvláštní požadavky, které stanoví veřejný zadavatel nebo zadavatel a jejich dodržení je právně vymahatelné.

[…]

(17) Tato směrnice by se neměla vztahovat na smlouvy, které nezahrnují platby poskytovateli a v jejichž rámci je poskytovatel odměňován na základě regulovaných tarifů vypočítaných tak, aby pokrývaly veškeré náklady a investice vynaložené poskytovatelem na poskytování služby.

[…]

(19) Pokud odvětvové nařízení vyloučí uvedené riziko tím, že koncesionáři zaručí dosažení bezztrátovosti, pokud jde o investice a náklady vzniklé při plnění smlouvy, neměla by se tato smlouva považovat za koncesi ve smyslu této směrnice. Skutečnost, že je riziko od samého počátku omezeno, by neměla bránit tomu, aby byla smlouva považována za koncesi. To může být například případ odvětví s regulovanými tarify nebo situací, kdy je provozní riziko omezeno prostřednictvím smluvních ujednání stanovujících částečnou náhradu, včetně náhrady v případě předčasného ukončení koncese z důvodů, které lze přičítat veřejnému zadavateli či zadavateli, nebo z důvodu vyšší moci.

[…]

(53) Z plného uplatňování této směrnice je vhodné vyjmout pouze ty služby, které mají omezený přeshraniční rozměr, jako jsou určité sociální, zdravotní nebo vzdělávací služby. Tyto služby jsou poskytovány v rámci určitého kontextu, který se v jednotlivých členských státech kvůli různým kulturním tradicím zásadním způsobem liší. Je proto nutné zavést zvláštní režim udělování koncesí na tyto služby, který bere v úvahu skutečnost, že tyto služby jsou nově regulovány. Povinnost uveřejnit předběžné oznámení a oznámení o výsledku koncesního řízení týkajícího se koncese, jejíž hodnota se rovná finančním limitům stanoveným v této směrnici nebo je vyšší, představuje vhodný způsob poskytnutí informací potenciálním uchazečům o podnikatelských příležitostech a všem zainteresovaným stranám o počtu a druhu udělených koncesí. Členské státy by dále měly zavést vhodná opatření s ohledem na udělování koncesí na tyto služby zaměřená na zajištění dodržování zásad transparentnosti a rovného zacházení s hospodářskými subjekty a současně umožnit veřejným zadavatelům a zadavatelům zohlednění specifické povahy daných služeb. […]“

5. Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět a oblast působnosti“, v odstavcích 1 a 4 stanoví:

„1. Tato směrnice stanoví pravidla pro řízení, na jejichž základě veřejní zadavatelé a zadavatelé zadávají zakázky prostřednictvím koncese, jejíž odhadovaná hodnota dosahuje alespoň finančních limitů stanovených v článku 8.

[…]

4. Dohody, rozhodnutí či jiné právní nástroje, které upravují rozdělení pravomocí a odpovědnosti za výkon úkolů veřejné služby mezi veřejnými zadavateli či zadavateli nebo skupinami veřejných zadavatelů či zadavatelů a které nestanoví odměnu za smluvní plnění, se považují za věc vnitřní organizace dotyčného členského státu, a tudíž nejsou touto směrnicí žádným způsobem dotčeny.“

6. Článek 4 uvedené směrnice, nadepsaný „Vymezení služeb obecného hospodářského zájmu členskými státy“, v odstavci 2 stanoví:

„Do oblasti působnosti této směrnice nespadají nehospodářské služby obecného zájmu.“

7. Článek 5 bod 1 první pododstavec písm. b) a čl. 5 bod 1 druhý pododstavec téže směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se použijí tyto definice:

[…]

b) ‚koncesí na služby' se rozumí úplatná smlouva uzavřená písemnou formou, kterou jeden nebo více veřejných zadavatelů či zadavatelů svěřuje jednomu nebo více hospodářským subjektům poskytování a řízení jiných služeb, než jsou stavební práce uvedené v písmeni a), přičemž odpovídající protiplnění spočívá buď výhradně v právu braní užitků vyplývající z poskytování služeb, jež jsou předmětem dané smlouvy, nebo v tomto právu společně s platbou.

Udělením koncese na stavební práce nebo na služby se na koncesionáře přenáší provozní riziko při braní užitků vyplývajících z využívání provedených stavebních prací nebo z poskytování služeb, přičemž může jít o riziko na straně poptávky, riziko na straně nabídky, nebo riziko na straně poptávky i nabídky. Má se za to, že koncesionář převzal provozní riziko, pokud mu za běžných provozních podmínek není zaručena návratnost vynaložených investic nebo nákladů vzniklých při provozování stavby nebo poskytování služeb, jež jsou předmětem koncese. Část rizika přenesená na koncesionáře musí zahrnovat skutečné vystavení výkyvům trhu, tak aby případné odhadované ztráty koncesionáře nebyly pouze nominální nebo zanedbatelné […]"

8. Článek 8 směrnice 2014/23, nadepsaný „Finanční limity a metody výpočtu odhadované hodnoty koncesí", stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na koncese, jejichž hodnota je rovna 5 186 000 EUR nebo je vyšší.

2. Za hodnotu koncese se považuje celkový obrat koncesionáře bez [daně z přidané hodnoty (DPH)] za dobu trvání koncese, odhadnutý veřejným zadavatelem nebo zadavatelem, jako protiplnění za stavební práce a služby, jež jsou předmětem koncese, jakož i za dodávky, jež s těmito stavebními pracemi a službami souvisejí.

[…]"

9. Článek 18 této směrnice, nadepsaný „Doba platnosti koncese", stanoví:

„1. Doba platnosti koncesí musí být omezená. Veřejný zadavatel nebo zadavatel odhadne dobu platnosti na základě požadovaných stavebních prací nebo služeb.

2. V případě koncesí, které trvají déle než pět let, maximální doba platnosti koncese nepřesáhne období, které lze rozumně pokládat za potřebné k zajištění návratnosti investice vynaložené koncesionářem při provozování staveb nebo poskytování služeb spolu se zhodnocením investovaného kapitálu, a to s ohledem na investice potřebné k dosažení konkrétních cílů koncese.

Investice zohledněné při tomto výpočtu zahrnují jak počáteční investice, tak investice v průběhu platnosti koncese."

10. Článek 19 uvedené směrnice, nadepsaný „Sociální a jiné zvláštní služby", stanoví:

„Na koncese na sociální a jiné zvláštní služby uvedené v příloze IV, které spadají do oblasti působnosti této směrnice, se vztahují pouze povinnosti vyplývající z čl. 31 odst. 3 a z článků 32, 46 a 47."

B. Slovinské právo

1. ZNKP

11. Článek 2 bod 18 zákona o některých koncesních smlouvách (Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah, dále jen „ZNKP“) [3] stanoví:

„ ‚Nehospodářskými službami obecného zájmu‘ se rozumí nehospodářské služby, které jsou poskytovány ze zákona jako služby obecného zájmu a nejsou nabízeny na trhu za úplatu, a proto se na ně vztahují zvláštní závazky veřejné služby.“

12. Článek 9 tohoto zákona stanoví:

„Tento zákon se vztahuje na koncesní smlouvy, jejichž odhadovaná hodnota bez daně z přidané hodnoty (DPH) dosahuje výše stanovené v čl. 8 odst. 1 směrnice [2014/23].“

13. Článek 10 uvedeného zákona stanoví:

„Koncese upravené tímto zákonem a zvláštními zákony se řídí tímto zákonem, jakož i ustanoveními zvláštních zákonů, pokud nejsou s tímto zákonem v rozporu.“

14. Článek 11 odst. 1 téhož zákona stanoví:

„Tento zákon se nevztahuje na:

1. koncese na nehospodářské služby obecného zájmu.“

15. Článek 15 ZNKP stanoví:

„Na koncese na sociální služby a další specifické služby uvedené v příloze IV směrnice 2014/23[…] se vztahují ustanovení tohoto zákona upravující povinnost vypracování přípravných aktů, povinnost zveřejnění oznámení uvedených v článcích 35 a 40 tohoto zákona, jakož i právní ochranu v řízeních na výběr koncesionáře podle tohoto zákona.“

2. ZZDej

16. Článek 2 zákona o zdravotní péči (Zakon o zdravstveni dejavnosti, dále jen „ZZDej“) [4] stanoví:

„Zdravotní péče je poskytována na primární, sekundární a terciární úrovni.

Primární zdravotní péče zahrnuje základní zdravotní péči a lékárenskou činnost.“

17. Článek 3 tohoto zákona stanoví:

„Poskytovateli zdravotní péče jsou fyzické a právnické osoby, tuzemské i zahraniční, které získaly oprávnění k poskytování zdravotní péče od ministerstva zdravotnictví.

[3] – *Úřední věstník Republiky Slovinsko* č. 9/2019 ze dne 11. února 2019.

[4] – *Úřední věstník Republiky Slovinsko* č. 9/92 ze dne 21. února 1992.

Veřejná zdravotní služba zahrnuje ty zdravotní služby, jejichž nepřetržité a pravidelné poskytování je ve veřejném zájmu zaručeno státem a místními orgány a které jsou na základě zásady solidarity a v souladu s předpisy upravujícími zdravotní péči a zdravotní pojištění zaručeny jako práva vyplývající z povinného zdravotního pojištění a jsou zcela nebo zčásti financovány z veřejných zdrojů, zejména z uvedeného pojištění. Zdravotní služby uvedené v předchozí větě musí být jakožto nehospodářské služby obecného zájmu poskytovány neziskovými poskytovateli zdravotní péče, tak aby přebytek příjmů nad výdaji byl určen na provoz a rozvoj zdravotní péče."

18. Článek 20 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„Lékárenská činnost je vykonávána v souladu se zvláštním zákonem. Tento zákon se vztahuje na otázky, které nejsou upraveny zvláštním zákonem."

3. ZLD-1

19. Článek 1 zákona o lékárenské činnosti (Zakon o lekarniški dejavnosti, dále jen „ZLD-1")[5] stanoví:

„Tento zákon upravuje účel, obsah a podmínky výkonu lékárenské činnosti, organizaci, podmínky a postupy při vydávání a výkonu koncesí, profesi lékárníka a jejich profesní sdružení, on-line lékárenskou činnost a dohled."

20. Článek 2 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„Účelem lékárenské činnosti je zajistit účinné a kvalitní dodávky léků a dalších výrobků na podporu léčby a ochrany zdraví a poskytovat poradenství pacientům a zdravotníkům ohledně jejich bezpečného, správného a účinného užívání."

21. Článek 4 odst. 1 bod 8 uvedeného zákona stanoví:

„Poskytovatelem lékárenské činnosti [se rozumí] fyzická nebo právnická osoba, která má koncesi k výkonu lékárenské činnosti podle tohoto zákona, veřejnoprávní lékárna, nemocnice nebo jiní poskytovatelé podle tohoto zákona."

22. Článek 5 téhož zákona stanoví:

„1. Lékárenská činnost je veřejná zdravotnická služba, která zajišťuje nepřetržité a pravidelné zásobování obyvatelstva a zdravotnických pracovníků léčivy, jakož i lékárenskou péči o pacienty.

2. Lékárenská činnost se uskutečňuje na primární, sekundární a terciární úrovni zdravotní péče.

3. Lékárenskou síť podle tohoto zákona zajišťuje na primární úrovni obec nebo několik sousedících obcí společně a na sekundární a terciární úrovni stát."

23. Článek 10 odst. 2, 3, 4 a 7 ZLD-1 stanoví:

„2. Pobočka lékárny může vykonávat činnost pouze pod odborným dohledem lékárny, která ji zřídila. Vedoucí lékárny, která pobočku zřídila, odpovídá za její provozování.

[5] – *Úřední věstník Republiky Slovinsko* č. 85/16 ze dne 28. prosince 2016.

3. Povolení k provozování pobočky lékárny vydává obec, na jejímž území se pobočka nachází, po předchozí konzultaci s komorou lékárníků (Lekarniška zbornica Slovenije) a se souhlasem ministerstva.

4. Povolení k provozování pobočky lékárny může být rovněž uděleno na omezenou dobu nebo na určité období roku (turistická sezóna).

[…]

7. Pobočka lékárny zahájí lékárenskou činnost až po udělení povolení podle čl. 67 prvního pododstavce tohoto zákona.“

24. Článek 15 odst. 1 tohoto zákona stanoví:

„Výkon lékárenské činnosti je financován z veřejných a soukromých zdrojů. Veřejné zdroje uvedené v předchozí větě zahrnují zejména:

– platby za služby poskytované v rámci lékárenské činnosti na základě smluv uzavřených se zdravotními pojišťovnami,

– platby z rozpočtových prostředků,

– zdroje zakládající instituce.“

25. Článek 27 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„Veřejnoprávní lékárnu na primární úrovni zřizuje na svém území obec nebo společně několik sousedících obcí po projednání s příslušnou profesní komorou a se souhlasem ministerstva.“

26. Článek 39 odst. 1 a 2 téhož zákona stanoví:

„1. Pro provozování lékárenské činnosti na primární úrovni může být za podmínek stanovených tímto zákonem udělena koncese fyzické osobě vykonávající tuto činnost nebo právnické osobě, v níž osoba vykonávající tuto činnost, která je zároveň vedoucím nebo řídícím orgánem této právnické osoby, vlastní více než 50 % kapitálu (dále jen ‚koncesionář‘).

2. Koncesionář zřizuje lékárny nebo jejich pobočky jako vlastní organizační jednotky pro výkon lékárenské činnosti v oblastech, pro které má koncesi nebo povolení k provozování pobočky lékárny, v souladu s plánem rozmístění lékáren na primární úrovni, a to po předchozím vyjádření příslušné komory a souhlasu ministerstva.“

III. Skutkový základ sporu, původní řízení a předběžné otázky

27. Dne 11. března 2022 obec Benedikt udělila MN bez předchozího zveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení povolení k provozování pobočky lékárny na svém území na dobu neurčitou.

28. Společnost Farmacija, žalobkyně v původním řízení, má jako svou činnost do obchodního rejstříku zapsán obchod s farmaceutickými výrobky, přičemž její většinový akcionář je držitelem licence, která mu umožňuje samostatně vykonávat povolání magistra farmacie v rámci výkonu lékárenské činnosti.

29. Farmacija podala k obci Benedikt návrh na přezkum vycházející z toho, že obec vydáním výše uvedeného povolení vydala koncesi k provozování lékárenské činnosti, aniž provedla příslušné řízení, tedy v rozporu se směrnicí 2014/23.

30. Obec Benedikt návrh na přezkum odmítla, aniž jej meritorně přezkoumala, když uvedla, že Farmacija nemá právo na opravný prostředek ani ve fázi předběžného přezkumu, ani v rámci samotného přezkumného řízení. V tomto smyslu podle názoru obce nepředstavuje udělení povolení k provozování pobočky lékárny ve své podstatě udělení koncese na služby.

31. Farmacija podala proti tomuto rozhodnutí obce opravný prostředek, který tato postoupila Národní komisi pro přezkum postupů při zadávání veřejných zakázek (Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil) (dále jen „Národní přezkumná komise“ nebo „předkládající orgán“).

32. Podle názoru Národní přezkumné komise udělila obec Benedikt vydáním povolení k provozování pobočky lékárny koncesi k provozování lékárenské činnosti. Tato komise má však pochybnosti o tom, zda služby související s lékárenskou činností věcně představují služby spadající do působnosti směrnice 2014/23.

33. Za těchto okolností se Národní přezkumná komise rozhodla přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky, přičemž upřesnila, že na druhou otázku je třeba odpovědět pouze v případě záporné odpovědi na první otázku:

„1) Lze službu spočívající ve výkonu lékárenské činnosti, jejímž hlavním účelem je poskytovat uživatelům humánní léčivé přípravky na předpis i bez předpisu spolu s poradenstvím uživatelům ohledně správného a bezpečného užívání těchto léčivých přípravků, považovat za ‚nehospodářskou službu obecného zájmu‘ ve smyslu čl. 4 odst. 2 směrnice 2014/23?

2) Lze službu spočívající v lékárenské činnosti, jejímž hlavním účelem je poskytovat uživatelům humánní léčivé přípravky na předpis i bez předpisu spolu s poradenstvím uživatelům ohledně správného a bezpečného užívání těchto léčivých přípravků, považovat za sociální a jiné zvláštní služby ve smyslu článku 19 směrnice 2014/23?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

34. Předkládací rozhodnutí ze dne 23. listopadu 2023 bylo kanceláři Soudního dvora doručeno téhož dne.

35. Farmacija, slovinská, česká a řecká vláda, jakož i Evropská komise předložily písemná vyjádření ve lhůtě stanovené článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie.

36. Na jednání konaném dne 12. prosince 2024 předložili vyjádření zástupci *ad litem* společnosti Farmacija, slovinské, české a řecké vlády, jakož i Komise.

V. Právní analýza

A. Ke kvalifikaci „koncese“ a k pravidlům, která se na ni vztahují

37. Jak jsem uvedl v úvodu, projednávaná věc se týká použitelnosti směrnice 2014/23 na daný případ. Podle předkládajícího orgánu závisí na tom, zda lze dotčené lékárenské služby kvalifikovat jako „nehospodářské služby obecného zájmu“. V této souvislosti je třeba poznamenat, že otázky položené předkládajícím orgánem vycházejí z předpokladu, že se projednávaná věc týká „koncese“ ve smyslu uvedené směrnice. Vzhledem k tomu, že slovinský právní řád stanoví různé režimy pro regulaci provozování lékáren na území tohoto členského státu, považuji pro úplnost za nezbytné stručně připomenout unijní právní rámec použitelný v této oblasti, a zejména rozdíl mezi pojmy „koncese“ a „povolení“, a to tím spíše, že do působnosti uvedené směrnice spadá pouze první z těchto pojmů [6].

38. Z bodu 14 odůvodnění směrnice 2014/23 totiž vyplývá, že „za koncese by se […] neměly považovat některé akty členského státu, jako jsou *povolení* nebo licence, jejichž prostřednictvím členský stát nebo veřejný orgán tohoto členského státu stanoví podmínky pro výkon ekonomické činnosti, včetně podmínek pro provedení dané operace, které se obvykle udělují na žádost hospodářského subjektu, a nikoli z podnětu veřejného zadavatele nebo zadavatele, a u nichž má hospodářský subjekt nadále možnost odstoupit od poskytování stavebních prací či služeb“. Z tohoto bodu odůvodnění rovněž vyplývá, že „v případech *těchto aktů* členského státu se mohou použít zvláštní ustanovení směrnice […] 2006/123[…]“(kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

39. V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 4 bod 6 směrnice 2006/123 definuje pojem „povolovací režim“ a z této definice lze dovodit, že „povolení“ je třeba chápat jako „formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu“. Její čl. 2 odst. 2 písm. f) nicméně stanoví, že se tato směrnice nevztahuje na „zdravotní služby“. Bod 22 jejího odůvodnění uvádí, že „vyloučení zdravotní péče z oblasti působnosti této směrnice by se mělo týkat *zdravotních a farmaceutických služeb*, které poskytují odborní […] pracovníci“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Jinými slovy, směrnice 2006/123 by se nepoužila, pokud by podmínky provozování lékárny byly stanoveny udělením „povolení“.

40. Jak však bylo uvedeno v tomto stanovisku, zdá se, že tomu tak v projednávané věci není. Podle kvalifikace provedené předkládajícím orgánem podle unijního práva a na vlastní odpovědnost [7] udělila obec Benedikt „koncesi“ ve smyslu směrnice 2014/23. V této souvislosti je relevantní bod 14 odůvodnění směrnice, který uvádí, že „[n]a rozdíl od uvedených aktů členského státu stanoví *koncese* vzájemné závazky, pokud se na provádění těchto stavebních prací nebo poskytování služeb vztahují zvláštní požadavky, které stanoví veřejný zadavatel nebo zadavatel, a jejich dodržení je právně vymahatelné“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Konečně je třeba připomenout, že „koncese na služby“ je charakterizována mimo jiné situací, ve které je právo poskytovat stanovené služby zadavatelem přeneseno na koncesionáře, přičemž posledně uvedený v rámci uzavřené smlouvy disponuje určitou hospodářskou svobodou při určování podmínek podnikání a současně je do značné míry vystaven rizikům souvisejícím s takovým podnikáním [8].

[6] – Viz rozsudek ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 45).

[7] – Viz rozsudky ze dne 21. července 2005, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, bod 10), ze dne 10. března 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, body 29 a 36), jakož i ze dne 21. května 2015, Kansaneläkelaitos (C-269/14, EU:C:2015:329, bod 25), týkající se výlučné pravomoci vnitrostátního soudu provést kvalifikaci dotčené operace. Úloha Soudního dvora se omezuje na poskytnutí výkladu unijního práva užitečného pro rozhodnutí sporu, jenž byl vnitrostátnímu soudu předložen.

[8] – Viz rozsudky ze dne 11. června 2009, Hans & Christophorus Oymanns (C-300/07, EU:C:2009:358, bod 71), a ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 46),

41. Otázky položené předkládajícím orgánem je třeba následně zkoumat ve světle těchto úvah týkajících se právního rámce upravujícího udělování „koncesí“ a „povolení“. Tyto otázky budou zkoumány v pořadí, v němž byly položeny, poté, co bude posouzena námitka nepřípustnosti vznesená slovinskou vládou.

B. K přípustnosti

42. Slovinská vláda zpochybňuje přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z důvodu, že Národní přezkumná komise nemá v projednávané věci postavení „soudu“ ve smyslu článku 267 SFEU. Konkrétně tvrdí, že nemožnost kvalifikovat tento orgán jako „soud“ v daném smyslu souvisí s jeho nepříslušností k rozhodnutí sporu v původním řízení na základě ustanovení vnitrostátního práva.

43. Podle ustálené judikatury postavení předkládajícího orgánu coby „soudu“ závisí na souboru faktorů, například zda je orgán zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý [9]. V této souvislosti je třeba připomenout, že Soudní dvůr již měl příležitost rozhodnout o kvalifikaci Národní přezkumné komise jako „soudu“. Tato okolnost si zasluhuje zvláštní pozornost.

44. Ve věci Medisanus Soudní dvůr poprvé konstatoval, že Národní přezkumná komise splňuje všechna kritéria pro to, aby mohla být považována za „vnitrostátní soud“ ve smyslu článku 267 SFEU [10]. Soudní dvůr tuto kvalifikaci odůvodnil řadou argumentů, které stručně shrnu. Zaprvé uznal, že se jedná o komisi zřízenou zákonem o právní ochraně při zadávání veřejných zakázek (Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega narocanja) [11], který jí přiznává stálou povahu a stanoví její obligatorní jurisdikci. Zadruhé měl Soudní dvůr za to, že Národní přezkumná komise nemá žádný vztah k veřejným orgánům, jejichž rozhodnutí přezkoumává, a že členové, kteří ji tvoří, požívají záruk stanovených zákonem o soudech a soudcích, pokud jde o jejich jmenování a délku funkčního období, jakož i o důvody zániku jejich funkce, takže je zaručena jejich nezávislost. Zatřetí konstatoval, že řízení před Národní přezkumnou komisí má kontradiktorní povahu a rozhodnutí, která přijímá na základě použití zákona o právní ochraně při zadávání veřejných zakázek, jakož i občanského soudního řádu, zakládají překážku věci pravomocně rozsouzené.

45. Je třeba zdůraznit, že tento závěr Soudní dvůr následně nezpochybnil v rozsudcích ve věcech Tax-Fin-Lex [12] a SHARENGO [13], které se rovněž týkaly předběžných otázek předložených Národní přezkumnou komisí. V těchto dvou rozsudcích se Soudní dvůr na rozdíl od rozsudku Medisanus již nezabýval přípustností, mj. tím, zda se v případě předkládajícího orgánu jedná o „soud“ podle článku 267 SFEU, ale přímo zkoumal podstatu otázek položených předkládajícím orgánem. Slovinská vláda sice tvrdí, že věc v původním řízení se liší od věcí, které byly předmětem výše uvedených rozsudků, neupřesňuje však, které kritérium z výše uvedené judikatury předkládající orgán přestal v projednávané věci splňovat. Z tohoto hlediska nevidím důvod, proč by se Soudní dvůr měl od přijaté kvalifikace odchýlit, a to tím spíše, že tato kvalifikace byla několikrát potvrzena. Je tedy zřejmé, že Soudní dvůr své stanovisko nepřehodnotil.

[9] – Viz rozsudek ze dne 8. června 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, bod 33 a citovaná judikatura).

[10] – Rozsudek ze dne 8. června 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, body 32 až 38).

[11] – *Úřední věstník Republiky Slovinsko* č. 43/11 ze dne 3. června 2011.

[12] – Rozsudek ze dne 10. září 2020, Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685).

[13] – Rozsudek ze dne 10. listopadu 2022, SHARENGO(C-486/21, EU:C:2022:868).

46. Argumentace slovinské vlády má podle mého názoru za cíl zpochybnit pravomoc předkládajícího orgánu rozhodnout spor v původním řízení, a v důsledku toho zpochybnit nezbytnost, či dokonce užitečnost odpovědi Soudního dvora na otázky položené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Tato vláda zejména tvrdí, že podle vnitrostátního práva, mimo jiné ustanovení v oblasti právní ochrany v rámci koncesí upravených odvětvovými právními předpisy, předkládající orgán pravomoc rozhodnout věc v původním řízení mít nemůže. Má za to, že právní ochrana stanovená zákonem o právní ochraně při zadávání veřejných zakázek se na projednávanou věc nepoužije, jelikož rozhodnutí přijaté obcí Benedikt je správním rozhodnutím, o němž měl rozhodnout bez dalšího starosta obce, a to případně podle obecného správního řízení.

47. Mám však za to, že tato argumentace je pro účely projednávané věci irelevantní, a to z důvodů, které vysvětlím níže v tomto stanovisku.

48. Zaprvé připomínám, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že tvrzení, že předkládající soud není podle pravidel vnitrostátního práva příslušný k rozhodnutí tohoto sporu, nemůže postačovat k tomu, aby vedlo k nepřípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jelikož Soudnímu dvoru nepřísluší, aby zpochybňoval posouzení předkládajícího soudu týkající se vnitrostátních pravidel upravujících organizaci soudů a soudní řízení[14]. Musí se totiž držet předkládacího rozhodnutí soudu členského státu, pokud nebylo zrušeno v rámci opravných prostředků stanovených případně vnitrostátním právem[15]. Pro účely posouzení přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU tedy v zásadě postačuje, aby se předkládající orgán prohlásil za příslušný v původním řízení[16], aniž by byla relevantní přesná právní kvalifikace napadeného správního rozhodnutí, v tomto případě udělení „koncese“.

49. Dále je třeba připomenout, že v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, která je zakotvena v článku 267 SFEU, je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Jestliže se tedy tyto otázky týkají výkladu nebo platnosti normy unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout.

50. Na otázky týkající se unijního práva se tedy vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad nebo posouzení platnosti unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny[17]. V projednávané věci nic nenasvědčuje tomu, že by výklad unijního práva požadovaný předkládajícím orgánem neměl žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, ani že by problém, který nastoluje, byl hypotetický.

[14] – Viz rozsudky ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 30), ze dne 30. září 2020, CPAS de Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, bod 36 a citovaná judikatura), a stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci TGSS (Nezaměstnanost zaměstnanců v domácnosti) (C-389/20, EU:C:2021:777, bod 28).

[15] – Rozsudek ze dne 16. července 2020, Governo della Repubblica italiana (Postavení italských smírčích soudců) (C-658/18, EU:C:2020:572, bod 61).

[16] – S výhradou přezkumu soudem vyššího stupně podle vnitrostátního právního řádu.

[17] – Viz rozsudky ze dne 1. července 2010, Sbarigia (C-393/08, EU:C:2010:388, body 19 a 20), ze dne 27. března 2014, Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana a Iberdrola Distribución Eléctrica (C-300/13, EU:C:2014:188, bod 16), a ze dne 21. března 2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, body 36 a 37).

51. S ohledem na výše uvedené úvahy mám za to, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná. Soudní dvůr by tedy měl na otázky položené předkládajícím orgánem odpovědět.

C. K věci samé

1. K první předběžné otázce

52. Podstatou první otázky předkládajícího orgánu je, zda provozování lékárny, jehož hlavní část spočívá v poskytování humánních léčivých přípravků na předpis i bez předpisu spolu s poradenstvím jejich uživatelům ohledně správného a bezpečného užívání těchto přípravků, spadá pod pojem „nehospodářské služby obecného zájmu“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 směrnice 2014/23.

a) K pojmu „nehospodářské služby obecného zájmu“

53. Bez dalšího je třeba uvést, že pojem „nehospodářské služby obecného zájmu“ zahrnuje *dva prvky*. K tomu, aby služba spadala pod čl. 4 odst. 2 směrnice 2014/23, musí být zaprvé *poskytována v obecném zájmu* a zadruhé musí mít *nehospodářskou povahu*. Vzhledem k tomu, že oba prvky jsou kumulativní, neexistence jednoho z nich činí toto ustanovení nepoužitelným. Pro účely tohoto stanoviska se raději zaměřím na to, co je „nehospodářské“, a nebudu se zabývat prvkem „obecného zájmu“, jelikož se mi tento přístup jeví jako dostatečný k tomu, abych navrhl vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď. I když je z akademického hlediska zajímavá otázka, zda prvek „obecného zájmu“ má v dotčeném pojmu autonomní význam, to znamená, zda služba „nehospodářské povahy“ vždy odpovídá „obecnému zájmu“, nebo zda taková služba nemusí být poskytována v „obecném zájmu“, v projednávané věci na ni není třeba odpovídat.

54. Nejprve se budu zabývat kritérii pro rozlišení „nehospodářské“ činnosti od činnosti „hospodářské“ povahy a poté je budu aplikovat na konkrétní případ provozování lékárny. Než však přistoupím k této analýze, považuji za nezbytné zkoumat primární otázku týkající se prostoru pro uvážení členských států při definování „nehospodářských služeb obecného zájmu“. Tento prostor je totiž stěžejním bodem argumentace slovinské vlády, že „nehospodářskou službou obecného zájmu“ je v podstatě to, co jako takovou definuje vnitrostátní zákonodárce.

b) K prostoru členských států pro uvážení při definování „nehospodářských služeb obecného zájmu“

55. Podle čl. 4 odst. 2 směrnice 2014/23, nadepsaného „Vymezení služeb obecného hospodářského zájmu členskými státy“, nespadají „nehospodářské služby obecného zájmu“ do působnosti této směrnice. Jak totiž potvrzuje bod 6 jejího odůvodnění, členské státy mají možnost svobodně rozhodnout o způsobu organizace poskytování služeb buď jako „služeb obecného hospodářského zájmu“, nebo jako „nehospodářských služeb obecného zájmu“, či jako kombinace obojího, s výhradou dodržování unijního práva, zejména zásad rovného zacházení, zákazu diskriminace, transparentnosti a volného pohybu osob. Tento bod odůvodnění však z působnosti téže směrnice výslovně vylučuje financování „služeb obecného hospodářského zájmu“ a režimů podpor poskytovaných členskými státy, zejména v sociální oblasti, *jakož i „nehospodářské služby obecného zájmu“*.

56. Je třeba uvést, že taková výjimka existuje rovněž v rámci směrnice 2006/123, jelikož její čl. 2 odst. 2 písm. a) stanoví, že se tato směrnice nevztahuje na „služby obecného zájmu *nehospodářské povahy*“. Kromě toho je třeba poznamenat, že „zdravotní služby“ jsou předmětem *samostatné výjimky* z působnosti uvedené směrnice v jejím čl. 2 odst. 2 písm. f)[18]. Ačkoli toto ustanovení nezahrnuje „farmaceutické služby“, které jsou jádrem projednávané věci, zůstává skutečností, že bod 22 odůvodnění téže směrnice na ně výslovně odkazuje, v důsledku čehož se směrnice na tento druh služeb nevztahuje. Konečně v této souvislosti konstatuji, že pojem „služba“ ve smyslu směrnice 2006/123 má sám o sobě „hospodářskou“ povahu, jelikož podle čl. 4 bodu 1 této směrnice se tímto pojmem rozumí „*jakákoli* samostatná *výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu* ve smyslu článku [57 SFEU]“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

57. Ve světle těchto úvah je třeba v této fázi analýzy zaprvé poznamenat, že pro určení, která pravidla se v konkrétním případě použijí, je rozhodující kvalifikace „nehospodářské služby obecného zájmu“. Dále je zřejmé, že vzhledem k tomu, že tato kvalifikace závisí na charakteristikách dotčené „služby“, musí být tato služba posuzována případ od případu. Pojem „nehospodářská služba obecného zájmu“, na který předkládající orgán odkazuje v první otázce, se objevuje v článku 2 Protokolu č. 26 o službách obecného zájmu, připojeného ke Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „Protokol č. 26“), podle kterého se „ustanovení Smluv […] nijak nedotýkají pravomoci členských států poskytovat, pořizovat a organizovat nehospodářské služby obecného zájmu“. Tento pojem však není definován ve Smlouvě o FEU ani v sekundárních právních předpisech[19]. A zejména směrnice 2014/23 nedefinuje pojem „nehospodářské služby obecného zájmu“.

58. Kromě toho bych rád zdůraznil, že čl. 4 odst. 2 této směrnice neobsahuje žádný výslovný odkaz na právo členských států. Vyvstává tedy otázka, zda členské státy mají i nadále možnost vymezit, co spadá pod tento pojem, na základě své pravomoci poskytovat, pořizovat a organizovat nehospodářské služby obecného zájmu, což je pravomoc, která není podle článku 2 protokolu č. 26 ustanoveními Smluv nijak dotčena. Na druhou stranu, pokud pojem „nehospodářské služby obecného zájmu“ podléhá autonomnímu výkladu unijního práva, může vyvstat otázka jeho vztahu k uvedenému článku protokolu č. 26. Odpověď na tuto otázku vyplývá ze zásad fungování vnitřního trhu.

59. Řádné fungování vnitřního trhu Unie, který zahrnuje mimo jiné volný pohyb služeb a svobodu usazování, jak je stanoveno v čl. 26 odst. 2 SFEU, lze zajistit pouze *jednotným chápáním* pojmu „nehospodářské služby obecného zájmu“, jinak by hrozilo riziko nejednotného uplatňování pravidel vnitřního trhu, což by mohlo vést k jeho roztříštěnosti.

60. Vnitřní trh z podstaty vyžaduje existenci *rovnocenných podmínek* pro výkon hospodářské činnosti v celé Unii. Za tímto účelem jsou základní svobody, které zaručují prostor bez vnitřních hranic a regulačních překážek, *vykládány a uplatňovány jednotně*. Aby se jich fyzické a právnické osoby mohly dovolávat přímo a na stejném základě, *musí být obsah a rozsah práv zakotvených ve smlouvách stejný*[20]. Naopak jakákoli vnitrostátní právní úprava, která je v rozporu s cíli vnitřního trhu, se neuplatní[21]. Ukáže-li se, že pro dotvoření vnitřního trhu je nezbytná právní úprava v určitých oblastech, může unijní normotvůrce přijmout opatření ke *sbližování ustanovení*

[18] – Viz bod 39 tohoto stanoviska.

[19] – Neexistuje ostatně ani definice pojmu „služby obecného hospodářského zájmu“, přestože jsou tyto služby zmíněny v článku 14 a čl. 106 odst. 2 SFEU, jakož i v Protokolu č. 26.

[20] – Viz rozsudek ze dne 24. května 2011, Komise v. Francie (C-50/08, EU:C:2011:335, bod 67 a násl.).

[21] – Viz rozsudek ze dne 8. září 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, bod 69).

právních a správních předpisů členských států v souladu s článkem 114 SFEU. Vnitřní trh je tak jedním z nejdůležitějších výdobytků Unie, neboť zajišťuje integrovaný hospodářský prostor, jehož se účastní všechny členské a další přidružené státy [22].

61. Zdá se mi přitom, že pokud by byla bezvýhradně přijata argumentace slovinské vlády, podle níž by dotčené služby měly být kvalifikovány jako „nehospodářské" činnosti z důvodu, že je vnitrostátní zákonodárce takto definoval v souladu s historickými, kulturními a politickými tradicemi tohoto členského státu, vedlo by to právě k takovému *riziku roztříštěnosti* vnitřního trhu. Vzhledem k tomu, že způsob výkonu lékárenské činnosti se může v jednotlivých členských státech výrazně lišit z důvodu specifických rysů platných vnitrostátních předpisů, nemůže být právní kvalifikace povahy této činnosti členskými státy sama o sobě rozhodující. Je třeba uvést, že v této fázi vývoje unijního práva žádné z jeho ustanovení nestanoví pravidla týkající se přístupu k činnostem v oblasti farmacie, jejichž cílem by bylo stanovit podmínky, za nichž mohou být na území členských států zřizovány nové lékárny a jejich případné pobočky [23].

62. Pravomoc členských států poskytovat, pořizovat a organizovat nehospodářské služby obecného zájmu, stanovená v článku 2 protokolu č. 26, nemůže bránit autonomnímu chápání pojmu „nehospodářské služby obecného zájmu". Je pravda, že podle čl. 168 odst. 7 SFEU, tak jak byl upřesněn judikaturou Soudního dvora, nezasahuje unijní právo do pravomoci členských států uspořádat si systémy sociálního zabezpečení a přijmout zejména předpisy určené k organizaci takových zdravotnických služeb, jako jsou lékárny. Je však třeba připomenout, že Soudní dvůr opakovaně judikoval, že v rámci výkonu této pravomoci členské státy musí dodržovat unijní právo, a zejména ustanovení Smlouvy týkající se základních svobod, včetně svobody usazování. Uvedená ustanovení členským státům zakazují zavádět nebo ponechat v platnosti neodůvodněná omezení výkonu těchto svobod v oblasti zdravotní péče [24].

63. Unijní právo vnitřního trhu tak omezuje posuzovací pravomoc členských států nezávisle na jejich možnosti vymezit úroveň, na které chtějí zajistit ochranu veřejného zdraví, a na způsobu, jímž má být této úrovně dosaženo. V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr se již několikrát vyjádřil k podmínkám zřizování poboček lékáren a rozhodl, že je přípustné omezit svobodu usazování z důvodů obecného zájmu pod podmínkou, že omezení jsou způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a že nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné [25].

c) Ke kvalifikaci lékárenských služeb jako „hospodářské činnosti" ve smyslu základních svobod

64. Za účelem odpovědi na první předběžnou otázku je podle mého názoru třeba připomenout judikaturu, v níž Soudní dvůr definoval, co představuje „hospodářskou činnost" ve smyslu unijního práva vnitřního trhu. Jak jsem uvedl výše, „hospodářská" povaha dané činnosti je

[22] – Jedním z hlavních cílů Dohody o Evropském hospodářském prostoru (EHP) je zavést co možná nejúplněji volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v celém EHP tak, aby vnitřní trh zavedený na území Unie zahrnoval také státy Evropského sdružení volného obchodu (ESVO). Z tohoto hlediska směřuje několik ustanovení této dohody k zajištění co nejjednotnějšího výkladu této dohody v celém EHP. Je na Soudním dvoru, aby v tomto rámci zajistil, že pravidla této dohody, která jsou v podstatě totožná s pravidly Smlouvy o FEU, budou v členských státech vykládána jednotným způsobem (viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, bod 50).

[23] – Viz rozsudky ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 45), a ze dne 21. června 2012, Susisalo a další (C-84/11, EU:C:2012:374, bod 29).

[24] – Viz rozsudky ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 18), a ze dne 21. června 2012, Susisalo a další (C-84/11, EU:C:2012:374, body 26 a 27).

[25] – Viz rozsudky ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 25), a ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 61).

rozhodující pro stanovení hranice mezi „službami obecného hospodářského zájmu“ a „nehospodářskými službami obecného zájmu“. Toto kritérium tedy vymezuje rozsah unijních pravomocí ve vztahu k pravomocím členských států [26]. Vzhledem k tomu, že se oba pojmy vzájemně vylučují, vytyčení obrysů pojmu „hospodářská činnost“ logicky umožní objasnit, co se rozumí „nehospodářskou činností“. Na základě tohoto rozlišení bude možné určit, jak by měly být kvalifikovány „lékárenské služby“.

65. Takový přístup zohlední skutečnost, že směrnice 2014/23 provádí pravidla týkající se svobody usazování a volného pohybu služeb, jak vyplývá z volby čl. 53 odst. 1, článku 61 a článku 114 SFEU jako právního základu přijetí této směrnice, jejichž oblast působnosti je omezena na „hospodářské činnosti“ [27]. Tento výklad potvrzuje čl. 1 odst. 4 uvedené směrnice, který výslovně vylučuje z působnosti směrnice jakoukoli smluvní službu, jejíž poskytování není odměňováno.

66. V tomto ohledu je třeba na úvod připomenout, že Soudní dvůr rozhodl, že *služby poskytované zpravidla za úplatu* jsou „hospodářskými činnostmi“, přičemž základní charakteristika úplaty spočívá ve skutečnosti, že úplata představuje *hospodářské protiplnění za příslušné plnění*, aniž musí být placena příjemcem této služby [28]. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že podstatou dotčených lékárenských služeb je především dodávání léčivých přípravků pro humánní a veterinární použití, ať už na lékařský předpis, nebo bez něj, doprovázené poskytnutím poradenství o správném a bezpečném užívání těchto přípravků. Tyto lékárenské služby jsou financovány buď z veřejných zdrojů, jde-li o léky na předpis hrazené z veřejného zdravotního pojištění, anebo přímo spotřebitelem, jde-li o léky nehrazené.

67. Soudní dvůr ve své judikatuře výslovně potvrdil, že lékárenská činnost *přináší provozovatelům lékáren zisk*, i když je vzhledem k důležitosti cíle péče o veřejné zdraví provozována obvykle nejen v ekonomickém, ale rovněž ve veřejném, sociálním a odborném zájmu [29]. Tato judikatura je v souladu se závěrem Soudního dvora, že nabytí lékárny vzhledem k tomu, že *umožňuje vykonávat „hospodářskou činnost“* prostřednictvím stálé provozovny na dobu neurčitou, spadá do oblasti působnosti článku 49 SFEU týkajícího se svobody usazování [30].

68. V související oblasti Soudní dvůr uvedl, že specializované lékařské služby poskytované nezávislými lékařskými odborníky jako nezávislými hospodářskými subjekty na vlastní riziko a za úplatu musí být považovány za „hospodářskou činnost“ [31]. Odkaz na pojem „podstupování rizika“, který charakterizuje unijní právo v oblasti koncesí [32], není v této souvislosti nezajímavý, neboť ukazuje, že udělování koncesí v odvětví veřejného zdraví není vyloučeno.

69. I když výše citovaná judikatura nepochybně přináší cenné východisko pro řešení některých otázek vznesených zúčastněnými v projednávané věci, mám nicméně za to, že k prokázání „hospodářské“ povahy činnosti lékárníka je nezbytná hlubší analýza. Tato analýza se zaměří na důvody, které podle mého názoru vedly Soudní dvůr k provedení takové kvalifikace.

[26] – Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford University Press, 2012, s. 46, uvádí, že článek 2 protokolu č. 26 určuje rozsah působnosti unijního práva.

[27] – Viz rozsudek ze dne 14. července 2022, ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559, bod 59).

[28] – Viz rozsudek ze dne 14. července 2022, ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559, bod 60).

[29] – Viz rozsudek ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 37). Konkrétně Soudní dvůr rozhodl, že „[p]okud jde o provozovatele, který je lékárníkem, nelze popřít, že *jeho cílem je podobně jako u jiných osob snaha o dosahování zisku*“ (kurzivou zvýraznil autor stanovisko).

[30] – Viz rozsudky ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, body 23 a 24), a ze dne 19. prosince 2019, Comune di Bernareggio (C-465/18, EU:C:2019:1125, bod 27).

[31] – Viz rozsudek ze dne 12. září 2000, Pavlov a další (C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:428, body 76 a 77).

[32] – Viz bod 40 tohoto stanoviska.

70. Zaprvé je třeba připomenout, že Soudní dvůr ve své judikatuře zdůraznil, že pojmy „hospodářská činnost“ a „poskytování služeb“, pokud vymezují rozsah jedné ze základních svobod zaručených Smlouvou, *nelze vykládat restriktivně*[33]. Z tohoto pohledu se mi zdá být z právního hlediska logický závěr, že činnost úzce spojená s veřejným zdravím, jako je činnost lékárníka, spadá do působnosti dotčených základních svobod, konkrétně svobody usazování, a má tedy „hospodářskou“ povahu.

71. Zadruhé skutečnost, že Soudní dvůr vycházel při posuzování hospodářské povahy dotčené činnosti z prvku odměny bez ohledu na to, kdo tuto odměnu platí, znamená, že pojem „hospodářská činnost“ zahrnuje služby hrazené nejen uživatelem, ale *rovněž členským státem*. Posledně uvedený případ znamená, že aspekty související s financováním národního systému zdravotní péče mohou hrát určitou roli, a musí být tedy při analýze zohledněny.

72. V projednávané věci má Soudní dvůr přezkoumat, zda činnost přestává mít „hospodářskou“ povahu z důvodu, že je financována rovněž ze státních prostředků. Argument slovinské vlády se v podstatě rovná popírání „hospodářské“ povahy systému řízení lékáren ve Slovinsku s odvoláním na zásadu solidarity, která je základem tohoto systému. Podle těchto úvah sociální účel systému, uplatňování zásady solidarity, neexistence cíle dosahování zisku, jakož i státní kontrola této činnosti jasně odlišují provozování lékárny od „hospodářské činnosti“.

73. Tuto argumentaci nepovažuji za přesvědčivou, a to z důvodů, které uvedu níže v tomto stanovisku. Stejně jako česká vláda mám za to, že skutečnost, že lékárenská činnost je ve Slovinsku vykonávána v rámci systému veřejného zdraví, není pro určení povahy dotčených služeb relevantní. Při poskytování lékárenských služeb v lékárnách tak, jak je toto poskytování vymezeno v předkládacím rozhodnutí, *nedochází k výkonu veřejné moci* ve smyslu článku 51 SFEU ve spojení s článkem 62 SFEU, jelikož dotčené činnosti nejsou s výkonem výsad veřejné moci přímo a konkrétně spojeny[34]. Neexistuje tedy žádný objektivní důvod, proč by tato služba neměla být kvalifikována jako „hospodářská činnost“ jen proto, že je *blízká vládní politice*, v tomto případě zdravotní politice.

74. Navíc se mi nezdá, že by existence převodu veřejných prostředků na financování léčivých přípravků hrazených ze zdravotního pojištění mohla ovlivnit „hospodářskou“ povahu služby poskytované lékárnami. Služba si zachovává úplatnou povahu i v případě, že je její poskytnutí financováno z veřejných prostředků. V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že platby prováděné zdravotními pojišťovnami představují ekonomickou protihodnotu za nemocniční výkony a mají charakter úplaty pro nemocniční zařízení, které je přijímá a které se zabývá činností „hospodářského“ charakteru[35].

75. Argument předložený slovinskou vládou, podle kterého je výdělečná činnost lékárny pouze vedlejší k hlavní činnosti veřejné služby nehospodářské povahy bez prvotního cíle dosahování zisku, nepovažuji za dostatečný k popření „hospodářského“ charakteru této činnosti. Jak Soudní dvůr stanovil ve své judikatuře, „hospodářská“ povaha činnosti je *nezávislá na jakémkoli ziskovém účelu*[36]. Soudní dvůr konkrétně rozhodl, že skutečnost, že činnost vykonává neziskový subjekt,

[33] – Viz rozsudek ze dne 11. dubna 2000, Deliège (C-51/96 a C-191/97, EU:C:2000:199, bod 52).

[34] – Viz rozsudek ze dne 6. září 2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, body 43 a 44).

[35] – Viz rozsudek ze dne 12. července 2001, Smits a Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, bod 58).

[36] – Viz rozsudky ze dne 18. prosince 2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, bod 33), a ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 154).

nevylučuje, že tento subjekt vykonává „hospodářskou činnost“ [37]. To platí tím spíše, že soukromí provozovatelé lékáren vykonávají činnost za účelem dosažení zisku, jak uznala slovinská vláda na jednání, i když je tento účel podřízen jiným cílům, zejména těm, které se týkají ochrany veřejného zdraví.

76. S ohledem na širokou *definici pojmu „hospodářská činnost“ v oblasti základních svobod* Soudní dvůr neváhal kvalifikovat jako „služby“ ve smyslu směrnice 2004/18/ES [38] například dohody v oblasti zdravotnické dopravy, i když veřejný zadavatel uzavřel tyto dohody s dobrovolnickými organizacemi a tyto dohody vycházely ze zásady solidarity [39]. Stejně tak Soudní dvůr rozhodl, že skutečnost, že takovou činnost vykonává soukromý partner, jako je zařízení sociální solidarity, jako neziskovou aktivitu, nebrání tomu, aby byla kvalifikována jako „hospodářská činnost“ [40].

77. Kromě toho, jak jsem již uvedl ve svém popisu použitelného právního rámce, skutečnost, že unijní normotvůrce rozhodl, že lékárenské služby musí být výslovně vyloučeny z působnosti směrnice 2006/123, podle mého názoru prokazuje, že je nepovažoval za „nehospodářské služby“. Jednoduše si nepřál, aby se na tento druh služby vztahovala zvláštní pravidla této směrnice [41].

78. Závěrem bych rád zdůraznil, že systémy veřejného zdravotnictví všech členských států se vyznačují tím, že jsou založeny na zásadách dostupnosti zdravotní péče, univerzálnosti a ve větší či menší míře na zásadě solidarity. Z tohoto důvodu jsou tyto zásady stejně jako zásada spravedlnosti považovány za hodnoty a zásady společné zdravotním systémům Unie [42]. Tato skutečnost se odráží zejména v jejich financování. Mám tedy za to, že zdravotní systém dotčený v projednávané věci, jak jej popisuje slovinská vláda [43], nevykazuje žádné zvláštní charakteristiky, které by odůvodňovaly odlišné posouzení.

79. Tento závěr není podle mého názoru vyvrácen rozhodnutím Komise C(2024) 3755 final ze dne 10. června 2024 ve věci SA.45844 [44], kterým se na základě zásady solidarity prohlašuje, že systém poskytování zdravotních služeb ve Slovinsku nezahrnuje státní podpory ve smyslu článku 107 SFEU. V tomto ohledu je třeba uvést, že *toto rozhodnutí se netýká provozování lékáren ve Slovinsku*, jak na žádost Soudního dvora Komise na jednání upřesnila. Dále, i když byla pravidla v oblasti koncesí v unijním právu nejprve rozvinuta v kontextu základních svobod [45], právní situace, která ostatně trvala až do kodifikace těchto pravidel ve směrnici 2014/23 [46], a přestože se tyto svobody a jiné oblasti práva (a sice právo hospodářské soutěže nebo státních

37 – Viz rozsudky ze dne 23. prosince 2009, CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807, bod 45), ze dne 19. června 2014, Centro Hospitalar de Setúbal a SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, bod 33), jakož i stanovisko generální advokátky L. Medina ve věci ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77, bod 54).

38 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. L 134, 2004, s. 114).

39 – Viz rozsudek ze dne 29. listopadu 2007, Komise v. Itálie (C-119/06, EU:C:2007:729, body 36 až 41), ze dne 11. prosince 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a další (C-113/13, EU:C:2014:2440, body 32 až 43), a ze dne 28. ledna 2016, CASTA a další (C-50/14, EU:C:2016:56, body 33 až 41).

40 – Viz rozsudek ze dne 19. června 2014, Centro Hospitalar de Setúbal a SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, bod 33).

41 – Viz bod 56 tohoto stanoviska.

42 – Viz Závěry Rady o společných hodnotách a zásadách ve zdravotních systémech Evropské unie (2006/C 146/01) (Úř. věst. 2006, C 146, s. 1).

43 – Výkon lékárenské činnosti je ve Slovinsku financován z velké části z veřejných a částečně ze soukromých prostředků.

44 – Úř. věst. C, C/2024/4421.

45 – Viz rozsudky ze dne 21. července 2005, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, bod 15 a násl.), ze dne 13. října 2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, bod 46 a násl.), ze dne 13. září 2007, Komise v. Itálie (C-260/04, EU:C:2007:508, bod 22 a násl.), a ze dne 10. března 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, bod 49).

46 – Viz rozsudky ze dne 8. května 2019, Rhenus Veniro (C-253/18, EU:C:2019:386, bod 27), a ze dne 16. března 2023, OL (Prodloužení platnosti italských koncesí) (C-517/20, nezveřejněný, EU:C:2023:219, bod 27).

podpor)[47] do určité míry překrývají, nic to nemění na tom, že pojmy „služby obecného zájmu“ a „hospodářská činnost“ se liší podle toho, zda jsou používány v kontextu základních svobod nebo jsou rozvinuty v těchto jiných oblastech práva[48].

80. I když pravidla týkající se práva hospodářské soutěže a státních podpor směřují rovněž k dosažení společného cíle vytvoření vnitřního trhu, vyznačují se tím, že mají specifické cíle právní úpravy, jakož i způsoby uplatňování, které jsou těmto oblastem práva vlastní, což je jasně odlišuje od základních svobod. Pojem „hospodářská činnost“ je tedy úzce spjat s pojmem „podnik“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, který při splnění dalších kritérií vede k uplatnění uvedených pravidel, kdežto neexistence „podniku“ ve smyslu práva hospodářské soutěže nutně nevylučuje použití ustanovení týkajících se základních svobod[49].

81. Z toho vyplývá, že případné úvahy týkající se oblasti práva státních podpor nelze plně přenést na koncesní právo. V každém případě je třeba poznamenat, že jejich použití na projednávanou věc není předmětem této věci. Jak bylo uvedeno v předchozích bodech, podle judikatury v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb musí být za „hospodářskou činnost“ považováno *poskytování služeb za úplatu*. Právě toto kritérium musí Soudní dvůr podle mého názoru v projednávané věci použít pro účely rozlišení vůči „nehospodářským službám obecného zájmu“[50].

82. Z důvodů uvedených v předchozích bodech tohoto stanoviska mám za to, že lékárenská činnost, jejímž hlavním účelem je poskytovat humánní léčivé přípravky na předpis i bez předpisu spolu s poradenstvím jejich uživatelům ohledně správného a bezpečného užívání těchto přípravků, musí být považována za „hospodářskou činnost“, a nelze ji tedy kvalifikovat jako „nehospodářskou službu obecného zájmu“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 směrnice 2014/23. Proto navrhuji odpovědět na první předběžnou otázku záporně.

83. Tento závěr, k němuž jsem dospěl na základě pojmu „hospodářská činnost“, jak jej vyložil Soudní dvůr, považuji za správný i z věcného hlediska. Je totiž třeba mít na paměti, že „služby obecného zájmu“ zaznamenaly v posledních desetiletích značný vývoj, a to jak z politického, tak ze sociálního hlediska. Služby dříve považované za „nehospodářské“ jsou *stále častěji pod vlivem pravidel vnitřního trhu. Jsou rovněž předmětem právní úpravy na unijní úrovni*. Stejně tak roste počet služeb obecného zájmu poskytovaných hospodářskými subjekty. Odvětví zdravotnictví rozhodně není výjimkou[51]. Pojem „nehospodářské služby obecného zájmu“ se řídí tehdejším posuzováním, takže pouze některé oblasti mohou být v současné době jednoznačně definovány jako „nehospodářské“ ve smyslu judikatury Soudního dvora, jako je tomu v případě justice, policie, národní bezpečnosti, správy signalizačního systému či některých vzdělávacích služeb[52] atd. Tyto oblasti spadají do výsad veřejné moci státu a jsou financovány z daní. Tak tomu však zjevně není v případě, o který se jedná v projednávané věci.

47 – Sánchez-Graells, A., „State Aid and EU Public Procurement: More Interactions, Fuzzier Boundaries“, v Piernas López, J. J., a Hancher, L. (ved.), *Research Handbook on European State Aid Law*, Cheltenham, 2021, s. 329 a násl.; Grith Skovgaard, Ø., „The Notice of the Notion of State Aid and Public Procurement Law“, *European State Aid Law Quarterly*, sv. 15, č. 4, 2016, s. 508 a násl.

48 – Viz stanovisko generální advokátky L. Medina ve věci ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77, bod 52) a generálního advokáta M. Poiares Madura ve věci FENIN v. Komise (C-205/03 P, EU:C:2005:666, bod 51).

49 – Viz rozsudky ze dne 19. prosince 2012, Mitteldeutsche Flughafen a Flughafen Leipzig-Halle v. Komise (C-288/11 P, EU:C:2012:821, bod 50), ze dne 22. října 2015, EasyPay a Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, bod 37), jakož i sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (2016/C 262/01), (Úř. věst. 2016, C 262, s. 3), bod 6.

50 – Viz rovněž Evropská komise, *Příručka k provádění směrnice o službách*, Lucemburk, 2022, s. 8, bod 1.1.2.1 („Služby obecného zájmu nehospodářské povahy“).

51 – Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford University Press, 2012, s. 38 a násl.

52 – Viz rozsudek ze dne 7. prosince 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916).

2. Ke druhé předběžné otázce

84. Vzhledem k odpovědi, kterou navrhuji dát na první předběžnou otázku, je třeba se zabývat rovněž druhou předběžnou otázkou, kterou se předkládající orgán v podstatě táže, zda výkon lékárenské činnosti spadá pod „sociální a jiné zvláštní služby“ ve smyslu článku 19 směrnice 2014/23.

85. V tomto ohledu uvádím, že udělování koncesí na poskytování „sociálních a jiných zvláštních služeb“, jejichž seznam je uveden v příloze IV směrnice 2014/23, podléhá zvláštním pravidlům stanoveným v článku 19 této směrnice, a sice zjednodušenému řízení. V důsledku toho jsou tyto služby vyňaty z plného uplatňování uvedené směrnice. Toto zjednodušené řízení o udělení koncese se vyznačuje tím, že v souladu s výše uvedeným ustanovením jsou zadavatelé pouze povinni oznámit zamýšlené zadání prostřednictvím předběžného oznámení v souladu s čl. 31 odst. 3 téže směrnice a oznámení o výsledku koncesního řízení v souladu s článkem 32 směrnice 2014/23.

86. Důvodem tohoto zjednodušeného zadávacího řízení je skutečnost, že dotčené služby mají pouze omezený přeshraniční rozměr. Jak vyplývá z bodu 53 odůvodnění směrnice 2014/23, zejména sociální, zdravotní a vzdělávací služby jsou poskytovány ve specifickém kontextu, který se v jednotlivých členských státech kvůli různým kulturním tradicím zásadním způsobem liší. Formální požadavky jsou tedy méně přísné, i když je třeba zdůraznit, že v souladu s článkem 3 této směrnice musí být zásady rovného zacházení, zákazu diskriminace a transparentnosti dodržovány ve všech případech.

87. Je třeba rovněž poznamenat, že kategorie „zdravotní péče, sociální péče a související služby“ uvedená v příloze IV uvedené směrnice zahrnuje kódy „od 85000000-9 do 85323000-9“ společného slovníku pro veřejné zakázky (dále jen „CPV“)[53]. CPV zavádí jednotný klasifikační systém pro veřejné zakázky, jehož cílem je sjednotit údaje užívané zadavateli k popisu předmětu smluv. Jak Soudní dvůr připomněl s odkazem na článek 27 směrnice 2014/23 a článek 1 nařízení č. 2195/2002, veřejný zadavatel je povinen používat CPV v řízeních o udělení koncese[54]. Vzhledem k tomu, že „lékárenské služby“ odpovídají kódu CPV 85149000-5, je třeba tyto služby považovat za „zvláštní služby“ ve smyslu článku 19 této směrnice. Toto zjištění v zásadě postačuje ke kladné odpovědi na druhou předběžnou otázku. Ostatně skutečnost, že lékárenské služby jsou uvedeny v příloze IV směrnice, znovu potvrzuje, že je unijní normotvůrce považuje za „hospodářskou činnost“.

88. Jen pro úplnost může být užitečné uvést, že kvalifikace jako „zvláštní služba“ by měla za následek, že by se na lékárenské činnosti vykonávané v pobočce lékárny vztahovaly pouze povinnosti vyplývající z čl. 31 odst. 3, jakož i z článků 32, 46 a 47 směrnice 2014/23. Pokud by tedy předkládající orgán při výkonu své pravomoci posoudit skutkový stav a použít unijní právo potvrdil v projednávané věci udělení „koncese“, byl by pravděpodobně nucen určit, zda byly splněny normativní požadavky vyplývající z výše uvedených článků. Přísluší mu tedy ověřit, zda provozování pobočky lékárny bylo předmětem předběžného oznámení podle čl. 31 odst. 3 uvedené směrnice a oznámení o výsledku koncesního řízení podle jejího čl. 32 odst. 1.

[53] – Přijato na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 ze dne 5. listopadu 2002 o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV) (Úř. věst. 2002, L 340, s. 1).

[54] – Viz rozsudek ze dne 10. listopadu 2022, SHARENGO (C-486/21, EU:C:2022:868, bod 94 a násl.).

89. Směrnice 2014/23 navíc stejně jako směrnice o zadávání veřejných zakázek stanoví prahovou hodnotu, při jejímž dosažení se použije [55]. Podle čl. 8 odst. 1 směrnice ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu se to týká koncesí v hodnotě od 5 186 000 eur. Předkládací rozhodnutí přitom neobsahuje o hodnotě koncese žádnou informaci. Vzhledem k tomu, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vychází z předpokladu, že se spor v původním řízení týká udělení „koncese“, přísluší předkládajícímu orgánu, aby ověřil, zda hodnota této koncese překračuje prahovou hodnotu relevantní pro určení, zda je uvedená směrnice v projednávané věci použitelná [56]. Vzhledem k tomu, že nejsou k dispozici přesnější informace, mohla by v tomto ohledu nepřímo napovědět *doba trvání koncese*. Jak totiž uvádí čl. 8 odst. 2 téže směrnice, „[z]a hodnotu koncese se považuje celkový obrat koncesionáře […] *za dobu trvání koncese*“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska), což svědčí ve prospěch použití tohoto kritéria. V tomto ohledu je nesporné, že povolení k provozování pobočky lékárny bylo uděleno na *dobu neurčitou*. Za těchto okolností nelze vyloučit, že příslušná prahová hodnota byla překročena.

90. S ohledem na tyto úvahy mám za to, že lékárenská činnost, jejímž hlavním účelem je poskytovat humánní léčivé přípravky na předpis i bez předpisu spolu s poradenstvím jejich uživatelům ohledně správného a bezpečného užívání těchto přípravků, spadá pod „sociální a jiné zvláštní služby“ ve smyslu článku 19 směrnice 2014/23.

VI. Závěry

91. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Národní komisí pro přezkum postupů při zadávání veřejných zakázek (Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, Slovinsko) následovně:

„1) Článek 4 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí

musí být vykládán v tom smyslu, že

lékárenské služby, jejichž hlavním účelem je poskytovat humánní léčivé přípravky na předpis i bez předpisu spolu s poradenstvím jejich uživatelům ohledně správného a bezpečného užívání těchto přípravků, nelze považovat za ‚nehospodářské služby obecného zájmu‘.

2) Článek 19 směrnice 2014/23, nadepsaný ‚Sociální a jiné zvláštní služby‘,

musí být vykládán v tom smyslu, že

se vztahuje na lékárenské služby, jejichž hlavním účelem je poskytovat humánní léčivé přípravky na předpis i bez předpisu spolu s poradenstvím jejich uživatelům ohledně správného a bezpečného užívání těchto přípravků.“

[55] – Sánchez-Graells, A., *The Concessions Directive 2014/23/EU, Title I Subject-matter, scope, principles and definitions, Art. 8, 8.1 Value threshold and cross-border interest* v Steinicke, M. a Vesterdorf, P. (ved.), *Brussels Commentary on EU Public Procurement Law*, 1. vydání, Nomos, Mnichov, 2018, s. 1130.

[56] – Viz rozsudek ze dne 1. srpna 2022, Roma Multiservizi a Rekeep (C-332/20, EU:C:2022:610, bod 80).