Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
RIMVYDASA NORKUSA
od 13. ožujka 2025. [1]

Predmet C-715/23

Farmacija, d.o.o.
protiv
Občina Benedikt
uz sudjelovanje
MN

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Slovenija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Približavanje zakonodavstava – Postupci sklapanja ugovorâ o koncesiji – Direktiva 2014/23/EU – Članak 4. stavak 2. i članak 19. – Područje primjene – Djelatnost poslovanja ljekarne”

I. Uvod

1. Cilj je predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku koji je Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Slovenija; u daljnjem tekstu: Državna komisija za kontrolu ili tijelo koje je uputilo zahtjev) uputila na temelju članka 267. UFEU-a tumačenje članka 4. stavka 2. i članka 19. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji [2].

2. Taj zahtjev podnesen je u okviru spora između društva Farmacija, d. o. o. (u daljnjem tekstu: Farmacija), društva s ograničenom odgovornošću, i Občine Benedikt, (Općina Benedikt, Slovenija, u daljnjem tekstu: Općina Benedikt), u pogledu odobrenja koje je ta općina izdala za poslovanje podružnice ljekarne na svojem području bez prethodne objave obavijesti o koncesiji. Tužbom protiv te upravne odluke Farmacija u biti prigovara Općini Benedikt da nije provela relevantan postupak, odnosno postupak dodjele koncesije, čime je povrijedila Direktivu 2014/23. Općina Benedikt pak smatra da odobrenje za poslovanje podružnice ljekarne ne predstavlja dodjelu koncesije i da Farmacija stoga nema pravo na pravnu zaštitu na temelju te direktive.

3. Stoga je temeljno pitanje koje se postavlja u tom sporu jesu li usluge koje se pružaju u okviru poslovanja ljekarne obuhvaćene područjem primjene Direktive 2014/23. To podrazumijeva da se ljekarničke usluge o kojima je riječ mogu kvalificirati kao „gospodarska djelatnost”. S jedne

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] SL 2014., L 94, str. 1. i ispravci SL 2015., L 114, str. 24., SL 2018., L 82, str. 17. i SL 2018., L 181, str. 88.

strane, činjenica da se pružateljima tih usluga plaća naknada ide u prilog takvom tumačenju. To razmatranje vrijedi za dobit koja proizlazi iz pružanja javne usluge koja uključuje prodaju lijekova, ali i ostalih komercijalnih djelatnosti. S druge strane, potrebno je uzeti u obzir ključnu ulogu koju ljekarne imaju u javnom zdravstvu i njihovo financiranje, što ih stavlja u povlašteni odnos s državom i po čemu se razlikuju od drugih gospodarskih subjekata. Svi ti aspekti dovode me do klasičnog pitanja koje se odnosi na razliku između „usluga od općeg gospodarskog interesa" i „negospodarskih usluga od općeg interesa", koja određuje primjenjivost pravila prava Unije u području javne nabave. Buduća presuda Suda može imati učinak izvan ovog predmeta jer će omogućiti prilagodbu pravila unutarnjeg tržišta u sektoru koji određene države članice smatraju osjetljivim.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Uvodne izjave 6., 14., 17., 19. i 53. Direktive 2014/23 glase kako slijedi:

„(6) Također bi trebalo ponoviti da države članice imaju slobodu odlučivati, u skladu s načelima UFEU-a o jednakom postupanju, nediskriminaciji, transparentnosti i slobodnom kretanju osoba o organizaciji pružanja usluga, bez obzira radi li se o uslugama od općeg gospodarskog interesa, negospodarskim uslugama od općeg interesa ili njihovoj kombinaciji. […] Osim toga, ova se Direktiva ne bavi financiranjem usluga od općeg gospodarskog interesa ili sustavima potpore koje dodjeljuju države članice, posebno na socijalnom području, u skladu s pravilima Unije o tržišnom natjecanju. Prikladno je pojasniti da negospodarske usluge od općeg interesa ne bi trebale biti obuhvaćene područjem primjene ove Direktive.

[…]

(14) Osim toga, određeni akti država članica kao što su ovlaštenja ili licence kojima država članica ili njezino tijelo javne vlasti postavlja uvjete za izvršavanje gospodarske djelatnosti, uključujući uvjet za provedbu određene djelatnosti koja je obično dopuštena na zahtjev gospodarskog subjekta, a ne na inicijativu javnog naručitelja ili naručitelja te kada je gospodarski subjekt slobodan povući pružanje radova ili usluga, ne bi se trebali nazivati koncesijama. U slučajevima tih akata država članica primjenjuju se posebne odredbe Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)]. Za razliku od tih državnih akata, ugovori o koncesijama predviđaju uzajamno obvezujuće dužnosti pri čemu izvršenje radova ili usluga podliježe posebnim zahtjevima koje je definirao javni naručitelj ili naručitelj, a koji su pravno provedivi.

[…]

(17) Ugovori koji ne uključuju plaćanja prema ugovaratelju i kada je ugovaratelj primio naknadu na temelju utvrđenih tarifa, izračunatih na način da pokrivaju sve troškove i ulaganja koja snosi ugovaratelj kako bi pružio uslugu, ne bi trebali biti obuhvaćeni ovom Direktivom.

[…]

(19) Kada propis specifičan za određeni sektor uklanja rizik jamčeći koncesionaru pokriće vezano uz ulaganja i troškove koji nastaju pri izvršenju ugovora, takav se ugovor ne bi trebao nazivati koncesijom u smislu ove Direktive. Činjenica da je rizik od početka ograničen ne bi trebala isključivati kvalifikaciju ugovora kao koncesije. To može biti slučaj, na primjer, u sektorima s utvrđenim tarifama ili kada je operativni rizik ograničen sredstvima ugovornih aranžmana kojima se osigurava djelomična nadoknada uključujući nadoknadu u slučaju prijevremenog raskida koncesije iz razloga koji se odnose na javnog naručitelja ili zbog više sile.

[…]

(53) Prikladno je iz pune primjene ove Direktive isključiti samo one usluge koje imaju ograničenu prekograničnu dimenziju, kao što su određene socijalne, zdravstvene ili obrazovne usluge. Te usluge pružaju se u određenom kontekstu koji se znatno razlikuje među pojedinim državama članicama zbog različitih tradicija u kulturama. Trebalo bi stoga uspostaviti poseban režim koji se odnosi na koncesije za ove usluge, a koji uzima u obzir činjenicu da su one nedavno regulirane. Obveza objave prethodne informativne obavijesti i obavijesti o dodjeli koncesije za svaku koncesiju čija je vrijednost jednaka ili veća od praga uspostavljenog u ovoj Direktivi predstavlja adekvatan način pružanja informacija potencijalnim ponuditeljima o poslovnim mogućnostima kao i pružanja informacija svim zainteresiranim stranama o broju i vrsti dodijeljenih ugovora. Nadalje, države članice trebale bi uspostaviti prikladne mjere s upućivanjem na dodjelu ugovora o koncesiji za te usluge čiji je cilj osigurati usklađenost s načelima transparentnosti i jednakog postupanja za sve gospodarske subjekte, a istodobno omogućujući javnim naručiteljima i naručiteljima da uzmu u obzir specifičnosti dotičnih usluga. […]”

5. Člankom 1. te direktive, naslovljenim „Predmet i područje primjene”, u stavcima 1. do 4. određuje se:

„1. Ovom se Direktivom utvrđuju pravila o postupcima nabave koju provode javni naručitelji i naručitelji putem koncesije, čija procijenjena vrijednost nije manja od praga navedenog u članku 8.

[…]

4. Sporazumi, odluke ili drugi pravni instrumenti kojima se uređuje prijenos ovlasti i odgovornosti za izvršavanje javnih zadaća među javnim naručiteljima ili naručiteljima ili udruženjima javnih naručitelja ili naručitelja te kojima nije predviđeno izvršavanje ugovornih obveza uz novčanu naknadu smatraju se pitanjima interne organizacije u dotičnoj državi članici te stoga ova Direktiva ni na koji način ne utječe na njih.”

6. Člankom 4. navedene direktive, naslovljenim „Sloboda određivanja usluga od općeg gospodarskog interesa”, u stavku 2. predviđa se:

„Negospodarske usluge od općeg interesa izvan su područja primjene ove Direktive.”

7. U članku 5. točki 1. prvoj podtočki podpodtočki (b) i članku 5. točki 1. drugoj podtočki te direktive navodi se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(b) ‚koncesija usluga' znači ugovor kojim se ostvaruje novčani interes, a sklapa se u pisanom obliku posredstvom kojeg jedan javni naručitelj ili naručitelj ili više njih povjeravaju pružanje usluga ili upravljanje uslugama koje nisu izvođenje radova iz točke (a) jednom gospodarskom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja.

Dodjela koncesije radova ili usluga uključuje prijenos na koncesionara operativnog rizika u iskorištavanju tih radova ili usluga koji obuhvaća rizik potražnje ili rizik ponude ili oboje. Smatra se da koncesionar preuzima operativni rizik kada se, u normalnim uvjetima rada, ne jamči nadoknada ulaganja ili troškova nastalih u izvođenju radova ili pružanju usluga koje su predmet koncesije. Dio rizika prenesen na koncesionara uključuje stvarno izlaganje nepredvidivim promjenama tržišta, tako da bilo kakav potencijalni procijenjeni gubitak koji je pretrpio koncesionar nije tek nominalan i zanemariv. […]"

8. Člankom 8. Direktive 2014/23, naslovljenim „Prag i metode izračunavanja procijenjene vrijednosti koncesija", određuje se:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na koncesije čija je vrijednost jednaka ili veća od 5 186 000 EUR.

2. Vrijednost koncesije je ukupni promet koncesionara ostvaren tijekom trajanja ugovora, bez [poreza na dodanu vrijednost (PDV)], kako ga je procijenio javni naručitelj ili naručitelj, s obzirom na radove i usluge koji su predmet koncesije, kao i robu koja je vezana uz te poslove i usluge.

[…]"

9. U članku 18. te direktive, naslovljenom „Trajanje koncesije", navodi se:

„1. Trajanje koncesije je ograničeno. Javni naručitelj ili naručitelj procjenjuje trajanje na temelju traženih radova ili usluga.

2. Za koncesije koje traju više od pet godina, najdulje trajanje koncesije neće prelaziti vrijeme u kojem se očekuje da bi koncesionar mogao nadoknaditi uložena sredstva za izvršenje radova ili pružanje usluga te ostvariti povrat uloženog kapitala uzimajući u obzir ulaganja potrebna za ostvarivanje posebnih ciljeva ugovora.

Ulaganja uzeta u obzir za potrebe izračuna uključuju i početna ulaganja i ulaganja tijekom trajanja koncesije."

10. Člankom 19. navedene direktive, naslovljenim „Društvene i druge posebne usluge", predviđa se:

„Koncesije za društvene i druge posebne usluge navedene u Prilogu IV. koje spadaju u područje primjene ove Direktive podliježu samo obvezama iz članka 31. stavka 3. i članaka 32., 46. i 47."

B. Slovensko pravo

1. ZNKP

11. Člankom 2. točkom 18. Zakona o nekaterih koncesijskih pogodbah (Zakon o određenim ugovorima o koncesiji, u daljnjem tekstu: ZNKP) [3] određuje se:

„‚Negospodarske usluge od općeg interesa' znači negospodarske usluge koje se na temelju zakona pružaju kao usluge od općeg interesa i koje se na tržištu ne nude uz naknadu i stoga se na njih primjenjuju posebne obveze pružanja javne usluge."

12. Člankom 9. tog zakona predviđa se:

„Ovaj zakon primjenjuje se na ugovore o koncesiji za čiju se vrijednost, bez poreza na dodanu vrijednost (PDV), procjenjuje da je jednaka vrijednosti predviđenoj člankom 8. stavkom 1. Direktive [2014/23] ili veća od nje."

13. U članku 10. navedenog zakona navodi se:

„Na koncesije uređene ovim zakonom i posebnim zakonima primjenjuju se odredbe ovog zakona te odredbe posebnih zakona ako se one ne protive ovom zakonu."

14. Člankom 11. stavkom 1. tog zakona određuje se:

„Ovaj zakon ne primjenjuje se na:

1. koncesije za negospodarske usluge od općeg interesa."

15. Člankom 15. ZNKP-a predviđa se:

„Na koncesije za društvene i druge posebne usluge navedene u Prilogu IV. Direktivi [2014/23] primjenjuju se odredbe ovog zakona kojima se uređuje obveza sastavljanja pripremnih akata, obveza objave obavijesti iz članaka 35. i 40. ovog zakona te pravna zaštita u postupcima odabira koncesionara u skladu s ovim zakonom."

2. ZZDej

16. Člankom 2. Zakona o zdravstveni dejavnosti (Zakon o zdravstvenoj djelatnosti, u daljnjem tekstu: ZZDej) [4] određuje se:

„Zdravstvena djelatnost obavlja se na primarnoj, sekundarnoj i tercijarnoj razini.

Zdravstvena djelatnost na primarnoj razini obuhvaća osnovnu zdravstvenu djelatnost i ljekarničku djelatnost."

[3] Službeni list Republike Slovenije br. 9/2019 od 11. veljače 2019.

[4] Službeni list Republike Slovenije br. 9/92 od 21. veljače 1992.

17. Člankom 3. tog zakona predviđa se:

„Zdravstveni djelatnici su domaće i strane fizičke i pravne osobe koje su od ministarstva zdravlja ishodile odobrenje za obavljanje zdravstvene djelatnosti.

Javne zdravstvene usluge obuhvaćaju zdravstvene usluge čije kontinuirano i redovito pružanje u javnom interesu osiguravaju država i lokalna tijela i koje se, na temelju načela solidarnosti i u skladu s pravilima kojima se uređuju zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje, osiguravaju kao davanja iz zakonskog sustava zdravstvenog osiguranja te se financiraju, u cijelosti ili djelomično, iz javnih sredstava, osobito iz zakonskog sustava zdravstvenog osiguranja. Zdravstvene usluge iz prethodne rečenice, kao negospodarske usluge od općeg interesa, pružaju zdravstveni djelatnici bez namjere ostvarivanja dobiti, na način da se višak prihoda u odnosu na rashode upotrebljava za obavljanje i razvoj zdravstvene djelatnosti.”

18. U članku 20. stavku 1. navedenog zakona navodi se:

„Ljekarnička djelatnost obavlja se u skladu s posebnim zakonom. Na pitanja koja nisu uređena posebnim zakonom primjenjuje se ovaj zakon.”

3. ZLD-1

19. Člankom 1. Zakona o lekarniški dejavnosti (Zakon o ljekarničkoj djelatnosti, u daljnjem tekstu: ZLD-1)[5] određuje se:

„Ovim zakonom uređuju se svrha, sadržaj i uvjeti obavljanja ljekarničke djelatnosti, organizacija, uvjeti i postupci za dodjelu i izvršavanje koncesija, djelatnici u sektoru ljekarništva i njihova strukovna udruženja, ljekarnička djelatnost koja se obavlja preko interneta i nadzor.”

20. Člankom 2. stavkom 1. tog zakona predviđa se:

„Cilj ljekarničke djelatnosti jest osiguravanje učinkovite i kvalitetne opskrbe lijekovima i drugim proizvodima kojima se podupiru medicinsko liječenje i zaštita zdravlja, kao i osiguravanje savjetovanja pacijenata i zdravstvenih djelatnika u pogledu njihove sigurne, pravilne i djelotvorne upotrebe.”

21. U članku 4. stavku 1. točki 8. navedenog zakona navodi se:

„Pružatelj usluga ljekarničke djelatnosti je fizička ili pravna osoba koja je nositelj koncesije za obavljanje ljekarničke djelatnosti u skladu s ovim zakonom, javna ljekarnička ustanova, bolnica ili drugi pružatelji u skladu s ovim zakonom.”

22. Člankom 5. tog zakona određuje se:

„1. Ljekarnička djelatnost je javna zdravstvena usluga kojom se osiguravaju kontinuirana i redovita opskrba stanovništva i zdravstvenih djelatnika lijekovima te liječenje pacijenata lijekovima.

[5] Službeni list Republike Slovenije br. 85/16 od 28. prosinca 2016.

2. Ljekarnička djelatnost obavlja se na primarnoj, sekundarnoj i tercijarnoj razini zdravstvene djelatnosti.

3. Plan raspodjele ljekarni u smislu ovog zakona na primarnoj razini osigurava općina ili više susjednih općina zajedno, a na sekundarnoj i tercijarnoj razini država.”

23. Člankom 10. stavcima 2, 3., 4. i 7. ZLD-1-a predviđa se:

„2. Podružnica ljekarne može obavljati svoju djelatnost samo pod stručnim nadzorom ljekarne koja ju je osnovala. Upravitelj ljekarne koji je osnovao podružnicu odgovoran je za rad te podružnice.

3. Odobrenje za poslovanje podružnice ljekarne izdaje općina na čijem području ta podružnica ima poslovni nastan, nakon pribavljenog prethodnog mišljenja Lekarniške zbornice Slovenije (Ljekarnička komora Slovenije) i uz suglasnost ministarstva.

4. Odobrenje za poslovanje podružnice ljekarne može se izdati na ograničeno razdoblje ili na određeno razdoblje tijekom godine (turistička sezona).

[…]

7. Podružnica ljekarne počinje obavljati svoju ljekarničku djelatnost tek nakon što joj je izdano odobrenje u skladu s člankom 67. prvim stavkom ovog zakona.”

24. U članku 15. stavku 1. tog zakona navodi se:

„Obavljanje ljekarničke djelatnosti financira se javnim i privatnim sredstvima. Konkretno, javna sredstva iz prethodne rečenice obuhvaćaju:

– uplate za rad koji se obavlja u okviru ljekarničke djelatnosti na temelju ugovora sklopljenog s tijelima zdravstvenog osiguranja,

– uplate odobrenih sredstava proračuna,

– vlastita sredstva.”

25. Člankom 27. stavkom 1. navedenog zakona određuje se:

„Javnu ljekarničku ustanovu na primarnoj razini na svojem području osniva općina ili više susjednih općina zajedno, nakon pribavljenog prethodnog mišljenja nadležne komore i uz suglasnost ministarstva.”

26. Člankom 39. stavcima 1. i 2. tog zakona predviđa se:

„1. Koncesija za obavljanje ljekarničke djelatnosti na primarnoj razini može se, u skladu s uvjetima predviđenima ovim zakonom, dodijeliti fizičkoj osobi, koja je nositelj ljekarničke djelatnosti, ili pravnoj osobi, u kojoj nositelj ljekarničke djelatnosti, koji je također njezin poslovođa ili poslovodno tijelo, ima više od 50 % udjela u temeljnom kapitalu (u daljnjem tekstu: koncesionar).

2. Koncesionar organizira ljekarne ili podružnice ljekarne kao vlastite organizacijske jedinice za obavljanje ljekarničke djelatnosti na područjima za koja je nositelj koncesije ili odobrenja za poslovanje podružnice ljekarne u skladu s planom raspodjele ljekarni na primarnoj razini, pod uvjetom da pribavi prethodno mišljenje nadležne komore i suglasnost ministarstva."

III. Činjenice iz kojih proizlazi spor, glavni postupak i prethodna pitanja

27. Općina Benedikt izdala je osobi MN 11. ožujka 2022., bez prethodne objave obavijesti o koncesiji, odobrenje na neodređeno vrijeme za poslovanje podružnice ljekarne koja se nalazi na njezinu području.

28. Društvo Farmacija, tužitelj iz glavnog postupka, upisano je u trgovački registar kao trgovina farmaceutskih proizvoda s obzirom na to da je njegov većinski dioničar nositelj licencije koja mu omogućuje da samostalno obavlja ljekarničku profesiju u okviru obavljanja ljekarničke djelatnosti.

29. Farmacija je podnijela zahtjev za reviziju Općini Benedikt jer je ta općina, izdavanjem tog odobrenja, dodijelila koncesiju za obavljanje ljekarničke djelatnosti a da nije provela odgovarajući postupak, čime je povrijedila Direktivu 2014/23.

30. Općina Benedikt odbila je zahtjev za reviziju a da nije ispitala meritum, pri čemu je smatrala da Farmacija nema pravo na pravni lijek ni u okviru predrevizijskog ni u okviru revizijskog postupka u pravom smislu riječi. Stoga Općina Benedikt smatra da izdavanje odobrenja za poslovanje podružnice ljekarne u biti ne predstavlja dodjelu koncesije za usluge.

31. Farmacija je protiv te odluke Općine Benedikt podnijela žalbu koju je ta općina uputila Državnoj komisiji za kontrolu.

32. Državna komisija za kontrolu smatra da je Općina Benedikt izdavanjem odobrenja za poslovanje podružnice ljekarne dodijelila koncesiju za obavljanje ljekarničke djelatnosti. Međutim, dvoji o tome čine li ljekarničke usluge u biti usluge koje su obuhvaćene područjem primjene Direktive 2014/23.

33. U tim okolnostima Državna komisija za kontrolu odlučila je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, pri čemu pojašnjava da na drugo pitanje valja odgovoriti samo u slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje:

„1. Može li se usluga obavljanja ljekarničke djelatnosti čiji je osnovni cilj opskrba korisnika lijekovima za humanu primjenu koji se izdaju na liječnički recept i lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta, uključujući savjetovanje korisnika radi pravilne i sigurne upotrebe tih lijekova, kvalificirati kao ‚negospodarska uslugu od općeg interesa' u smislu članka 4. stavka 2. Direktive 2014/23?

2. Je li usluga obavljanja ljekarničke djelatnosti čiji je osnovni cilj opskrba korisnika lijekovima za humanu primjenu koji se izdaju na liječnički recept i lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta, uključujući savjetovanje korisnika radi pravilne i sigurne upotrebe tih lijekova, obuhvaćena društvenim i drugim posebnim uslugama u smislu članka 19. Direktive 2014/23?"

IV. Postupak pred Sudom

34. Odluku kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku od 23. studenoga 2023. tajništvo Suda zaprimilo je istog dana.

35. Farmacija, slovenska, češka i grčka vlada te Europska komisija podnijele su pisana očitovanja u roku određenom u članku 23. Statuta Suda Europske unije.

36. Na raspravi održanoj 12. prosinca 2024. očitovanja su podnijeli Farmacijini zastupnici *ad litem*, slovenska, češka i grčka vlada te Europska komisija.

V. Pravna analiza

A. Kvalifikacija „koncesije" i pravila koja se na nju primjenjuju

37. Kao što sam to naveo u uvodu, ovaj predmet odnosi se na primjenjivost Direktive 2014/23 na ovaj slučaj. Prema mišljenju tijela koje je uputilo zahtjev, to ovisi o tome mogu li se ljekarničke usluge o kojima je riječ kvalificirati kao „negospodarske usluge od općeg interesa". U tom kontekstu valja navesti da se pitanja koja je postavilo tijelo koje je uputilo zahtjev temelje na pretpostavci da se ovaj predmet odnosi na „koncesiju" u smislu te direktive. Budući da se u slovenskom pravnom poretku predviđaju različiti sustavi za uređivanje poslovanja ljekarni na državnom području te države članice, smatram da je radi iscrpnosti nužno ukratko podsjetiti na pravni okvir Unije koji se primjenjuje na to područje i osobito na razliku između pojmova „koncesija" i „ovlaštenje", tim više jer je samo prvi od tih pojmova obuhvaćen područjem primjene navedene direktive [6].

38. Naime, iz uvodne izjave 14. Direktive 2014/23. proizlazi da se „određeni akti država članica kao što su *ovlaštenja* ili licence kojima država članica ili njezino tijelo javne vlasti postavlja uvjete za izvršavanje gospodarske djelatnosti, uključujući uvjet za provedbu određene djelatnosti koja je obično dopuštena na zahtjev gospodarskog subjekta, a ne na inicijativu javnog naručitelja ili naručitelja te kada je gospodarski subjekt slobodan povući pružanje radova ili usluga, ne bi […] trebali nazivati koncesijama." Iz te uvodne izjave proizlazi i da se „[u] slučajevima *tih akata* država članica primjenjuju […] posebne odredbe Direktive [2006/123]" (moje isticanje).

39. U tom pogledu valja navesti da se u članku 4. točki 6. Direktive 2006/123 definira pojam „sustav ovlašćivanja" i da se iz te definicije može zaključiti da „ovlaštenjem" treba smatrati „službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti". Međutim, člankom 2. stavkom 2. točkom (f) te direktive određuje se da se ona ne primjenjuje na „zdravstvene usluge". U uvodnoj izjavi 22. navedene direktive pojašnjava se da „[i]sključivanje zdravstvene zaštite iz područja primjene ove Direktive obuhvaća *zdravstvenu zaštitu i farmaceutske usluge* koje zdravstveni djelatnici pružaju" (moje isticanje). Drugim riječima, Direktiva 2006/123 ne može se primijeniti ako se uvjeti za poslovanje ljekarne određuju izdavanjem „ovlaštenja".

[6] Vidjeti presudu od 14. srpnja 2016., Promoimpresa i dr. (C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558, t. 45.).

40. Međutim, kao što se to navodi u ovom mišljenju, čini se da to nije slučaj u ovom predmetu. U skladu s kvalifikacijom koju je tijelo koje je uputilo zahtjev provelo u skladu s pravom Unije i na vlastitu odgovornost [7], Općina Benedikt dodijelila je „koncesiju" u smislu Direktive 2014/23. U tom je kontekstu relevantna uvodna izjava 14. te direktive jer se u njoj navodi da, „[z]a razliku od tih državnih akata, *ugovori o koncesijama* predviđaju uzajamno obvezujuće dužnosti pri čemu izvršenje radova ili usluga podliježe posebnim zahtjevima koje je definirao javni naručitelj ili naručitelj, a koji su pravno provedivi" (moje isticanje). Naposljetku, valja podsjetiti na to da „koncesiju za usluge" obilježava osobito situacija u kojoj se pravo na pružanje određene usluge prenosi s javnog naručitelja koncesionaru pa potonji raspolaže, u okviru ugovora koji je sklopio, određenom gospodarskom slobodom kako bi odredio uvjete za iskorištavanje toga prava jer je tako istodobno uvelike izložen rizicima vezanima uz to iskorištavanje [8].

41. S obzirom na ta razmatranja o pravnom okviru kojim se uređuje dodjela „koncesija" i „ovlaštenja", valja ispitati u nastavku pitanja koja je postavilo tijelo koje je uputilo zahtjev. Ta ću pitanja ispitati redoslijedom kojim su postavljena nakon što razmotrim prigovor nedopuštenosti koji je istaknula slovenska vlada.

B. Dopuštenost

42. Slovenska vlada osporava dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku jer Državna komisija za kontrolu u ovom slučaju nema svojstvo „suda" u smislu članka 267. UFEU-a. Konkretnije, slovenska vlada tvrdi da je nemogućnost da se to tijelo kvalificira kao „sud" u smislu te odredbe povezana s nenadležnošću tog tijela za odlučivanje u glavnom postupku na temelju odredbi nacionalnog prava.

43. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, svojstvo „suda" tijela koje je uputilo zahtjev ovisi o skupu elemenata kao što su njegova utemeljenost na zakonu, stalnost, svojstvo obvezne nadležnosti, kontradiktorna narav postupka, primjena pravnih pravila te njegova neovisnost [9]. U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Sud već imao priliku odlučiti o kvalifikaciji Državne komisije za kontrolu kao „suda". Ta okolnost zaslužuje posebnu pozornost.

44. U predmetu Medisanus Sud je prvi put utvrdio da Državna komisija za kontrolu ispunjava sve kriterije na temelju kojih se može smatrati „nacionalnim sudom" u smislu članka 267. UFEU-a [10]. Sud je opravdao tu kvalifikaciju nizom argumenata koje ću ukratko sažeti. Kao prvo, Sud je priznao da je riječ o komisiji utvrđenoj Zakonom o pravnem varstvu v postopkih javnega narocanja (Zakon o pravnim lijekovima u postupcima javne nabave) [11], koji joj daje svojstvo stalnosti i obveznu nadležnost. Kao drugo, Sud je smatrao da Državna komisija za kontrolu nije povezana s tijelima javne vlasti čije odluke nadzire i da njezini članovi uživaju jamstva predviđena Zakonom o sodniški službi (Zakon o sudskoj službi) kad je riječ o njihovu imenovanju i trajanju dužnosti kao i razlozima za opoziv njihova mandata, tako da je njihova neovisnost zajamčena. Kao treće, Sud je utvrdio da je postupak pred Državnom komisijom za kontrolu kontradiktoran i da se

[7] Vidjeti presude od 21. srpnja 2005., Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, t. 10.); od 10. ožujka 2011., Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, t. 29. i 36.) i od 21. svibnja 2015., Kansaneläkelaitos (C-269/14, EU:C:2015:329, t. 25.), koja se odnosi na isključivu nadležnost nacionalnog suda da kvalificira postupak o kojem je riječ. Uloga Suda ograničena je na to da se potonjem sudu pruži tumačenje prava Unije koje je korisno za odlučivanje o sporu koji je pred njim pokrenut.

[8] Vidjeti presude od 11. lipnja 2009., Hans & Christophorus Oymanns (C-300/07, EU:C:2009:358, t. 71.) i od 14. srpnja 2016., Promoimpresa i dr. (C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558, t. 46.).

[9] Vidjeti presudu od 8. lipnja 2017., Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, t. 33. i navedena sudska praksa).

[10] Presuda od 8. lipnja 2017., Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, t. 32. do 38.)

[11] Službeni list Republike Slovenije br. 43/11 od 3. lipnja 2011.

odluke koje donosi primjenom Zakona o pravnim lijekovima u postupcima javne nabave i Zakona o pravdnem postopku (Zakon kojim se uređuje građanski postupak) smatraju presuđenim stvarima.

45. Valja skrenuti pozornost na činjenicu da Sud potom to utvrđenje nije doveo u pitanje u svojim presudama donesenima u predmetima Tax-Fin-Lex[12] i SHARENGO[13] koji su se odnosili na prethodna pitanja koja je postavila ista Državna komisija za kontrolu. Naime, Sud u tim dvjema presudama, za razliku od presude donesene u predmetu Medisanus, više nije razmatrao dopuštenost, osobito kvalifikaciju tijela koje je uputilo zahtjev kao „suda" na temelju članka 267. UFEU-a, nego je izravno ispitao meritum pitanja koja je to tijelo postavilo. Iako slovenska vlada tvrdi da se glavni predmet razlikuje od predmeta u kojima su donesene navedene presude, ona ipak ne pojašnjava koji kriterij koji se temelji na prethodno navedenoj sudskoj praksi tijelo koje je uputilo zahtjev više ne ispunjava u ovom predmetu. U tom smislu ne vidim zašto bi Sud trebao odstupiti od utvrđene kvalifikacije, tim više jer je ta kvalifikacija potvrđena nekoliko puta. Stoga je jasno da Sud nije promijenio svoje stajalište.

46. Čini mi se da je cilj argumentacije slovenske vlade da ospori nadležnost tijela koje je uputilo zahtjev da odluči u glavnom postupku i stoga da dovede u pitanje nužnost, odnosno korisnost odgovora Suda na pitanja postavljena u njezinu zahtjevu za prethodnu odluku. Konkretno, ta vlada tvrdi da na temelju nacionalnog prava, osobito odredbi u području pravne zaštite u okviru koncesija uređenih sektorskim zakonodavstvom, tijelo koje je uputilo zahtjev ne može biti nadležno za odlučivanje o glavnom predmetu. Navedena vlada smatra da se u ovom slučaju ne primjenjuje pravna zaštita predviđena Zakonom o pravnim lijekovima u postupcima javne nabave jer je odluka koju je donijela Općina Benedikt upravna odluka o kojoj je najprije trebao odlučiti načelnik općine i, prema potrebi, nakon provedbe općeg upravnog postupka.

47. Međutim, čini mi se da ta argumentacija nije relevantna za ovaj predmet i to zbog razloga koje ću navesti u nastavku ovog mišljenja.

48. S jedne strane, ističem da iz sudske prakse Suda proizlazi da tvrdnja prema kojoj sud koji je uputio zahtjev na temelju pravila nacionalnog prava nije nadležan odlučiti o sporu nije dovoljna kako bi dovela do nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku s obzirom na to da Sud nije ovlašten dovoditi u pitanje ocjenu suda koji je uputio zahtjev o nacionalnim pravilima o organizaciji sudova i o sudskom postupku[14]. Naime, Sud se mora držati odluke o upućivanju zahtjeva suda države članice sve dok ona nije ukinuta u okviru postupka po pravnim lijekovima koji eventualno predviđa nacionalno pravo[15]. Stoga je u svrhu ocjene dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a u načelu dovoljno da se tijelo koje je uputilo zahtjev proglasi nadležnim u glavnom postupku[16] a da nije relevantna precizna pravna kvalifikacija pobijane upravne odluke, u ovom slučaju dodjela „koncesije".

49. S druge strane, valja podsjetiti na to da je u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a samo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji treba preuzeti odgovornost za sudsku odluku koju će donijeti da, s obzirom na posebnosti

[12] Presuda od 10. rujna 2020., Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685)

[13] Presuda od 10. studenoga 2022., SHARENGO (C-486/21, EU:C:2022:868)

[14] Vidjeti presude od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 30.) i od 30. rujna 2020., CPAS de Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, t. 36. i navedena sudska praksa), kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu TGSS (Nezaposlenost osoba koje pružaju usluge u kućanstvu) (C-389/20, EU:C:2021:777, t. 28.).

[15] Vidjeti presudu od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca) (C-658/18, EU:C:2020:572, t. 61.).

[16] Pod uvjetom da viši sud provede nadzor predviđen nacionalnim pravnim poretkom.

predmeta, ocijeni je li mu za donošenje odluke potrebna prethodna odluka kao i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, s obzirom na to da se postavljena pitanja odnose na tumačenje ili ocjenu valjanosti određenog pravnog pravila Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku.

50. Pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o prethodnom pitanju koje je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje ili ocjena valjanosti pravnog pravila Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima kako bi mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja[17]. U ovom slučaju nije očito da tumačenje prava Unije koje je zatražilo tijelo koje je uputilo zahtjev nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ni da je problem koji je istaknulo to tijelo hipotetski.

51. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku dopušten. Sud stoga treba odgovoriti na pitanja koja je postavilo tijelo koje je uputilo zahtjev.

C. Meritum

1. Prvo prethodno pitanje

52. Tijelo koje je uputilo zahtjev svojim prvim pitanjem u biti pita je li djelatnost poslovanja ljekarne, čiji je bitan dio opskrba korisnika lijekovima za humanu primjenu koji se izdaju na liječnički recept i lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta te savjetovanje s tim korisnicima u pogledu pravilne i sigurne upotrebe tih lijekova, obuhvaćena pojmom „negospodarske usluge od općeg interesa” u smislu članka 4. stavka 2. Direktive 2014/23.

a) Pojam „negospodarske usluge od općeg interesa”

53. Najprije utvrđujem da pojam „negospodarske usluge od općeg interesa” sadržava *dva elementa*. Kako bi bila obuhvaćena člankom 4. stavkom 2. Direktive 2014/23, usluga treba, kao prvo, biti *pružena u svrhu općeg interesa* i, kao drugo, biti *negospodarske prirode*. Budući da su oba elementa kumulativna, nepostojanje samo jednog od njih tu odredbu čini neprimjenjivom. Za potrebe ovog mišljenja radije ću se usredotočiti na ono što je „negospodarsko” i neću razmatrati element „od općeg interesa” jer mi se taj pristup čini dovoljnim da nacionalnom sudu predložim koristan odgovor. Iako je zanimljivo s akademskog aspekta, u ovom slučaju nije potrebno odgovoriti na pitanje ima li element „od općeg interesa” autonoman doseg u predmetnom pojmu, odnosno odgovara li „negospodarska” usluga uvijek „općem interesu” ili se takva usluga ne može pružiti u „općem interesu”.

54. Najprije ću podsjetiti na kriterije na temelju kojih se „negospodarsku” djelatnost može razlikovati od „gospodarske” djelatnosti, prije nego što ih primijenim na ovaj slučaj, odnosno na djelatnost poslovanja ljekarne. Međutim, smatram da je prije provođenja te analize potrebno ispitati prethodno pitanje margine prosudbe država članica u definiciji „negospodarske usluge od

[17] Vidjeti presude od 1. srpnja 2010., Sbarigia (C-393/08, EU:C:2010:388, t. 19. i 20.); od 27. ožujka 2014., Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana i Iberdrola Distribución Eléctrica (C-300/13, EU:C:2014:188, t. 16.) i od 21. ožujka 2024., LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, t. 36. i 37.).

općeg interesa”. Naime, ta margina predstavlja temelj argumentacije slovenske vlade prema kojoj je, u biti, „negospodarska usluga od općeg interesa” ono što nacionalni zakonodavac definira kao takvo.

b) Margina prosudbe država članica u definiciji „negospodarskih usluga od općeg interesa”

55. Na temelju članka 4. stavka 2. Direktive 2014/23, naslovljenog „Sloboda određivanja usluga od općeg gospodarskog interesa”, „negospodarske usluge od općeg interesa” izvan su područja primjene te direktive. Naime, kao što to potvrđuje uvodna izjava 6. navedene direktive, države članice imaju slobodu odlučivati o organizaciji pružanja usluga, bez obzira na to radi li se o „uslugama od općeg gospodarskog interesa”, „negospodarskim uslugama od općeg interesa” ili njihovoj kombinaciji, pod uvjetom da se poštuje pravo Unije, osobito načela jednakog postupanja, nediskriminacije, transparentnosti i slobodnog kretanja osoba. Međutim, ta uvodna izjava iz područja primjene te direktive izričito isključuje financiranje „usluga od općeg gospodarskog interesa” i sustava potpore koje dodjeljuju države članice, posebno na socijalnom području, *kao i „negospodarskih usluga od općeg interesa*”.

56. Valja istaknuti da takvo isključivanje postoji i u okviru Direktive 2006/123 jer se u njezinu članku 2. stavku 2. točki (a) određuje da se ta direktiva ne primjenjuje na „*negospodarske* usluge od općeg interesa”. Osim toga, valja navesti da su „zdravstvene usluge” *drukčije isključene* iz područja primjene navedene direktive u njezinu članku 2. stavku 2. točki (f) [18]. Iako ta odredba ne uključuje „ljekarničke usluge” koje su okosnica ovog predmeta, na njih se ipak izričito upućuje u uvodnoj izjavi 22. te direktive, zbog čega se ta odredba ne primjenjuje na tu vrstu usluga. Naposljetku, u tom kontekstu utvrđujem da je pojam „usluga” u smislu Direktive 2006/123 sâm po sebi „gospodarske” prirode jer se na temelju članka 4. točke 1. te direktive taj pojam definira kao „*svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu*, kako je spomenuto u članku [57. UFEU-a]” (moje isticanje).

57. S obzirom na ta razmatranja, u toj fazi analize valja zaključiti, s jedne strane, da je kvalifikacija kao „negospodarske usluge od općeg interesa” odlučujuća kako bi se utvrdilo koji se propis primjenjuje na određeni slučaj. S druge strane, s obzirom na to da ta kvalifikacija ovisi o obilježjima „usluge” o kojoj je riječ, očito je da tu uslugu treba ocijeniti u svakom slučaju zasebno. Pojam „negospodarske usluge od općeg interesa” na koji tijelo koje je uputilo zahtjev upućuje u svojem prvom pitanju navodi se u članku 2. Protokola br. 26 o uslugama od općeg interesa, priloženog UFEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol br. 26), prema kojem „[o]dredbe Ugovorâ ni na koji način ne utječu na nadležnost država članica za pružanje, naručivanje i organiziranje negospodarskih usluga od općeg interesa”. Međutim, taj se pojam ne definira u UFEU-u ni u sekundarnom pravu [19]. Konkretno, pojam „negospodarske usluge od općeg interesa” ne definira se u Direktivi 2014/23.

58. Osim toga, želim naglasiti da članak 4. stavak 2. te direktive ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica. Stoga se postavlja pitanje imaju li te države članice slobodu definirati što je obuhvaćeno tim pojmom na temelju svoje nadležnosti za pružanje, naručivanje i organiziranje negospodarskih usluga od općeg interesa, odnosno nadležnosti na koju, u skladu s člankom 2. Protokola br. 26., ni na koji način ne utječu odredbe Ugovorâ. Suprotno tomu, ako je

[18] Vidjeti točku 39. ovog mišljenja.

[19] Uostalom, ne postoji definicija „usluga od općeg gospodarskog interesa”, iako se one navode u članku 14. i članku 106. stavku 2. UFEU-a i Protokolu br. 26.

pojam „negospodarske usluge od općeg interesa” obuhvaćen autonomnim tumačenjem prava Unije, može se postaviti pitanje njegova odnosa s člankom 2. Protokola br. 26. Odgovor na to pitanje proizlazi iz načela funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

59. Pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta Unije, koje obuhvaća, među ostalim, slobodno pružanje usluga i slobodu poslovnog nastana, kao što proizlazi iz članka 26. stavka 2. UFEU-a, može se osigurati samo *ujednačenim razumijevanjem* pojma „negospodarske usluge od općeg interesa” jer bi u protivnom postojala opasnost od neujednačene primjene pravila tog tržišta, što bi moglo dovesti do njegove rascjepkanosti.

60. Unutarnje tržište po definiciji zahtijeva postojanje *jednakih uvjeta* za obavljanje gospodarske djelatnosti u cijeloj Uniji. U tu se svrhu temeljne slobode, koje jamče prostor bez unutarnjih granica i regulatornih prepreka, *tumače i primjenjuju ujednačeno*. Naime, kako bi se fizičke i pravne osobe na njih mogle pozvati izravno i ravnopravno, *sadržaj i doseg prava propisanih Ugovorima trebaju biti jednaki*[20]. Suprotno tomu, svaki nacionalni propis koji je protivan ciljevima unutarnjeg tržišta izuzima se iz primjene[21]. Ako se propis u određenim područjima pokaže potrebnim u svrhu ostvarivanja unutarnjeg tržišta, zakonodavac Unije može usvojiti mjere za *usklađivanje zakona i drugih propisa* država članica, u skladu s člankom 114. UFEU-a. Stoga je unutarnje tržište jedno od najvažnijih postignuća Unije jer predviđa integrirani gospodarski prostor na kojem sudjeluju sve države članice i druge pridružene države[22].

61. Međutim, ako se bezuvjetno slijedi argumentacija slovenske vlade prema kojoj usluge o kojima je riječ treba kvalificirati kao „negospodarske” usluge jer ih je nacionalni zakonodavac definirao kao takve, u skladu s povijesnom, kulturnom i političkom tradicijom te države članice, čini mi se da bi to upravo dovelo do takve *opasnosti od rascjepkanosti* unutarnjeg tržišta. Uzimajući u obzir činjenicu da se uvjeti obavljanja ljekarničke djelatnosti mogu znatno razlikovati među državama članicama zbog posebnosti primjenjivih nacionalnih propisa, pravna kvalifikacija njezine prirode koju provode države članice ne može sama po sebi biti odlučujuća. Naime, treba napomenuti da se u toj fazi razvoja prava Unije ni u jednoj odredbi tog prava ne navode pravila za pristup djelatnostima u području farmacije čiji je cilj utvrditi uvjete pod kojima se nove ljekarne i njihove eventualne podružnice mogu osnovati na državnom području država članica[23].

62. Nadležnost država članica za pružanje, naručivanje i organiziranje negospodarskih usluga od općeg interesa predviđena člankom 2. Protokola br. 26 ne može biti prepreka samostalnom razumijevanju pojma „negospodarske usluge od općeg interesa”. Točno je da, u skladu s člankom 168. stavkom 7. UFEU-a, kako se pojašnjava sudskom praksom Suda, pravo Unije ne zadire u nadležnost država članica da organiziraju svoje sustave socijalne sigurnosti i da donesu osobito odredbe kojima se uređuje organizacija zdravstvenih usluga kao što su ljekarne. Međutim, valja podsjetiti na to da je Sud ponovio da prilikom izvršavanja te nadležnosti, države članice moraju poštovati pravo Unije, osobito odredbe Ugovora koje se odnose na temeljne

[20] Vidjeti presudu od 24. svibnja 2011., Komisija/Francuska (C-50/08, EU:C:2011:335, t. 67. i sljedeće).

[21] Vidjeti presudu od 8. rujna 2010., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, t. 69.).

[22] Jedan od glavnih ciljeva Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) je ostvarenje u najvećoj mogućoj mjeri slobodnog kretanja robe, osoba, usluga i kapitala u cijelom EGP-u, tako da unutarnje tržište uspostavljeno na području Unije bude prošireno na države Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA). Vodeći računa o tome, više odredaba tog sporazuma ima za cilj osigurati njegovo što je moguće usklađenije tumačenje na cijelom području EGP-a. Na Sudu je u tom kontekstu da osigura da se odredbe navedenog sporazuma koje su u bitnome istovjetne onima UFEU-a tumače ujednačeno u državama članicama (vidjeti presudu od 2. travnja 2020., Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, t. 50.).

[23] Vidjeti presude od 1. lipnja 2010., Blanco Pérez i Chao Gómez (C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, t. 45.) i od 21. lipnja 2012., Susisalo i dr. (C-84/11, EU:C:2012:374, t. 29.).

slobode, uključujući slobodu poslovnog nastana. Tim se odredbama državama članicama zabranjuje da uvode ili zadržavaju neopravdana ograničenja ostvarivanja tih sloboda u području zdravstvene zaštite [24].

63. Stoga pravo unutarnjeg tržišta Unije ograničava diskrecijsku ovlast država članica, neovisno o njihovoj mogućnosti da definiraju razinu zaštite javnog zdravlja koju žele osigurati i način na koji ta razina treba biti dosegnuta. U tom pogledu podsjećam na to da je Sud već u nekoliko navrata odlučivao o uvjetima osnivanja podružnica ljekarne i odlučio da je dopušteno ograničiti slobodu poslovnog nastana zbog razloga u općem interesu, pod uvjetom da su prikladni za jamčenje ostvarenja zadanog cilja i ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo postizanje [25].

c) Kvalifikacija ljekarničkih usluga kao „gospodarske djelatnosti" u smislu temeljnih sloboda

64. Prema mojem mišljenju, kako bi se odgovorilo na prvo prethodno pitanje, valja podsjetiti na sudsku praksu Suda kojom je taj sud definirao što predstavlja „gospodarsku djelatnost" u smislu prava unutarnjeg tržišta Unije. Kao što sam to prethodno naveo, „gospodarska" priroda određene djelatnosti odlučujuća je za potrebe razgraničenja između područja „usluga od općeg gospodarskog interesa" i „negospodarskih usluga od općeg interesa". Tim se kriterijem stoga ograničava opseg nadležnosti Unije u odnosu na nadležnost država članica [26]. Budući da se ta dva pojma međusobno isključuju, utvrđivanje granica pojma „gospodarska djelatnost" logično će omogućiti da se razjasni što treba podrazumijevati „negospodarska djelatnost". Na temelju te razlike moći se odrediti kako treba kvalificirati „ljekarničke usluge".

65. Takvim pristupom uzima se u obzir činjenica da se Direktivom 2014/23 provode pravila o slobodi poslovnog nastana i slobodnom pružanju usluga – kao što to pokazuje izbor pravnih osnova iz članka 53. stavka 1., članka 61. i članka 114. UFEU-a na temelju kojih je ta direktiva donesena – čije je područje primjene ograničeno na „gospodarske djelatnosti" [27]. Uostalom, to se tumačenje potvrđuje člankom 1. stavkom 4. navedene direktive kojim se izričito predviđa isključenje iz područja primjene te direktive izvršavanja bilo kakvih ugovornih obveza bez novčane naknade.

66. U tom pogledu najprije valja podsjetiti na to da je Sud presudio da *isporuke usluga koje se uobičajeno pružaju uz naknadu* čine „gospodarske djelatnosti", s obzirom na to da se bitna značajka naknade sastoji u činjenici da je ona *ekonomska protučinidba za uslugu* o kojoj je riječ, pri čemu je ne mora nužno platiti njezin korisnik [28]. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je cilj ljekarničkih usluga o kojima je riječ u biti opskrba lijekovima za humanu i veterinarsku primjenu koji se izdaju na liječnički recept ili lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta, uključujući savjetovanje radi pravilne i sigurne upotrebe tih lijekova Te se ljekarničke usluge financiraju iz javnih sredstava, u slučaju lijekova koji se izdaju na liječnički recept i koje pokriva javno zdravstveno osiguranje, ili ih izravno financira potrošač kada je riječ o lijekovima koje to osiguranje ne pokriva.

[24] Vidjeti presude od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr. (C-171/07 i C-172/07, EU:C:2009:316, t. 18.) i od 21. lipnja 2012., Susisalo i dr. (C-84/11, EU:C:2012:374, t. 26. i 27.).

[25] Vidjeti presude od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr. (C-171/07 i C-172/07, EU:C:2009:316, t. 25.) i od 1. lipnja 2010., Blanco Pérez i Chao Gómez (C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, t. 61.).

[26] Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford University Press, 2012., str. 46., objašnjava se da se člankom 2. Protokola br. 26 određuje opseg prava Unije.

[27] Vidjeti presudu od 14. srpnja 2022., ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559, t. 59.).

[28] Vidjeti presudu od 14. srpnja 2022., ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559, t. 60.).

67. Sud je u svojoj sudskoj praksi izričito priznao da ljekarnička djelatnost *donosi dobit subjektima koji upravljaju ljekarnama*, čak i ako se, uzimajući u obzir važnost cilja javnog zdravlja, općenito obavlja ne samo u gospodarskom interesu, nego i u društvenom i profesionalnom javnom interesu [29]. Ta sudska praksa u skladu je i s utvrđenjem Suda prema kojem je stjecanje ljekarne, time što *omogućuje obavljanje „gospodarske djelatnosti"* na temelju stabilnog aranžmana na neodređeno vrijeme, obuhvaćeno područjem primjene članka 49. UFEU-a [30].

68. U srodnom području Sud je pojasnio da specijalizirane medicinske usluge koje neovisni liječnici specijalisti pružaju u svojstvu neovisnih gospodarskih subjekata na vlastiti rizik i uz naknadu treba smatrati „gospodarskom djelatnosti" [31]. Upućivanje na pojam „preuzimanje rizika", koji obilježava upravo pravo Unije u području koncesija [32], u tom kontekstu nije nezanimljivo jer pokazuje da dodjela koncesija u sektoru javnog zdravstva nije isključena.

69. Iako prethodno navedena sudska praksa svakako pruža korisne referentne točke za razmatranje određenih pitanja koja su zainteresirane stranke istaknule u ovom predmetu, ipak smatram da je nužna detaljnija analiza kako bi se potkrijepila „gospodarska" priroda ljekarničke djelatnosti. Ta će analiza biti usmjerena na razloge zbog kojih je, prema mojem mišljenju, Sud proveo takvu kvalifikaciju.

70. S jedne strane, treba uzeti u obzir da je Sud u svojoj sudskoj praksi naglasio da se pojmovi „gospodarska djelatnost" i „pružanje usluga", s obzirom na to da se njima definira područje primjene jedne od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, *ne mogu usko tumačiti* [33]. U tom mi se kontekstu čini dosljednim s pravnog gledišta zaključiti da je djelatnost koja je usko povezana s javnim zdravljem, kao što je ljekarnička djelatnost, obuhvaćena područjem primjene predmetnih temeljnih sloboda, odnosno slobode poslovnog nastana, i stoga je „gospodarske" prirode.

71. S druge strane, činjenica da se Sud oslonio na element naknade kako bi ocijenio gospodarsku prirodu predmetne djelatnosti, neovisno o tome tko je platio tu naknadu, omogućuje da se u pojam „gospodarska djelatnost" uključe usluge koje plaća korisnik, ali *i država članica*. Potonji slučaj podrazumijeva da aspekti povezani s financiranjem nacionalnog zdravstvenog sustava mogu imati određenu ulogu i stoga ih treba uzeti u obzir u analizi.

72. U ovom se predmetu od Suda traži da ispita prestaje li neka djelatnost biti „gospodarska" zbog toga što se financira i iz državnih sredstava. Argumentacijom slovenske vlade u biti se niječe „gospodarska" priroda sustava upravljanja ljekarnama u Sloveniji pozivanjem na načelo solidarnosti na kojem se temelji taj sustav. Prema tom rasuđivanju, socijalna svrha sustava, provedba načela solidarnosti, nepostojanje cilja ostvarivanja dobiti i državni nadzor te djelatnosti jasno razlikuju upravljanje ljekarnom od „gospodarske djelatnosti".

73. Tu argumentaciju ne smatram uvjerljivom i to zbog razloga koje ću navesti u nastavku ovog mišljenja. Smatram, poput češke vlade, da činjenica da se u Sloveniji ljekarnička djelatnost obavlja u okviru sustava javnog zdravstva nije relevantna za određivanje prirode usluga o kojima je riječ. Pružanje ljekarničke usluge u ljekarnama, kako je opisano u odluci kojom se upućuje zahtjev

[29] Vidjeti presudu od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr. (C-171/07 i C-172/07, EU:C:2009:316, t. 37.). Konkretnije, Sud je presudio da, „kad je riječ o subjektu koji ima status ljekarnika, ne može se osporiti da *on, poput drugih osoba, nastoji postići cilj ostvarivanja dobiti*" (moje isticanje).

[30] Vidjeti presude od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr. (C-171/07 i C-172/07, EU:C:2009:316, t. 23. i 24.) i od 19. prosinca 2019., Comune di Bernareggio (C-465/18, EU:C:2019:1125, t. 27.).

[31] Vidjeti presudu od 12. rujna 2000., Pavlov i dr. (C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:428, t. 76. i 77.).

[32] Vidjeti točku 40. ovog mišljenja.

[33] Vidjeti presudu od 11. travnja 2000., Deliège (C-51/96 i C-191/97, EU:C:2000:199, t. 52.).

za prethodnu odluku, *ne podrazumijeva izvršavanje javnih ovlasti* u smislu članka 51. UFEU-a, u vezi s člankom 62. UFEU-a, s obzirom na to da djelatnosti o kojima je riječ nisu izravno i konkretno povezane s izvršavanjem javnih ovlasti [34]. Stoga ne postoji nijedan objektivan razlog da se ta usluga isključi iz kvalifikacije „gospodarske djelatnosti" samo zato što je *slična vladinoj politici*, u ovom slučaju zdravstvenoj politici.

74. Nadalje, čini mi se da postojanje prijenosa javnih sredstava za financiranje lijekova pokrivenih zdravstvenim osiguranjem ne može utjecati na „gospodarsku" prirodu usluge koju pružaju ljekarnici. Usluga zadržava svoju naplatnu prirodu čak i kad se njezino pružanje financira iz javnih sredstava. U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Sud već smatrao da plaćanja izvršena iz fondova za zdravstveno osiguranje čine ekonomsku protučinidbu za bolničke usluge i predstavljaju naknadu za zdravstvenu ustanovu koja ih prima te koja obavlja djelatnost „gospodarske" prirode [35].

75. Argument koji je istaknula slovenska vlada, prema kojem je plaćena ljekarnička djelatnost samo pomoćna u odnosu na glavnu djelatnost negospodarske javne usluge bez glavnog cilja ostvarivanja dobiti, ne čini mi se dovoljnim da se zaniječe „gospodarska" priroda te djelatnosti. Kao što je to Sud utvrdio u svojoj sudskoj praksi, „gospodarska" priroda djelatnosti *neovisna je o bilo kakvom cilju ostvarivanja dobiti* [36]. Konkretnije, Sud je smatrao da činjenica da djelatnost obavlja subjekt čiji cilj nije stjecanje dobiti ne isključuje to da taj subjekt možda obavlja „gospodarsku djelatnost" [37]. To vrijedi tim više jer je cilj privatnih subjekata koji upravljaju ljekarnama stjecanje dobiti, kao što je to na raspravi priznala slovenska vlada, čak i ako je taj cilj podređen drugim ciljevima, osobito onima povezanima sa zaštitom javnog zdravlja.

76. Naime, uzimajući u obzir *široku definiciju pojma „gospodarska djelatnost" u kontekstu temeljnih sloboda*, Sud nije oklijevao, primjerice, kvalificirati kao usluge, u smislu Direktive 2004/18/EZ [38] ugovore o zdravstvenom prijevozu, iako je javni naručitelj te ugovore sklapao s volonterskim udrugama te su se oni temeljili na načelu solidarnosti [39]. U tom smislu Sud je smatrao da činjenica da djelatnost neprofitno obavlja privatni partner kao što je ustanova društvene solidarnosti ne znači da se ta djelatnost ne može smatrati gospodarskom [40].

77. Usto, kao što sam to već naveo u svojem prikazu primjenjivog pravnog okvira, činjenica da je zakonodavac Unije odlučio da bi se ljekarničke usluge trebale izričito isključiti iz područja primjene Direktive 2006/123 pokazuje, prema mojem mišljenju, da ih nije smatrao „negospodarskim uslugama". Jednostavno nije želio da se na tu vrstu usluga primjenjuju posebna pravila iz te direktive [41].

[34] Vidjeti presudu od 6. rujna 2011., Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, t. 43. i 44.).

[35] Vidjeti presudu od 12. srpnja 2001., Smits i Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, t. 58.).

[36] Vidjeti presude od 18. prosinca 2007., Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, t. 33.) i od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska (C-179/14, EU:C:2016:108, t. 154.).

[37] Vidjeti presude od 23. prosinca 2009., CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807, t. 45.) i od 19. lipnja 2014., Centro Hospitalar de Setúbal i SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, t. 33.) i mišljenje nezavisne odvjetnice L. Medine u predmetu ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77, t. 54.).

[38] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.)

[39] Presude od 29. studenoga 2007., Komisija/Italja (C-119/06, EU:C:2007:729, t. 36. do 41.); od 11. prosinca 2014., Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i dr. (C-113/13, EU:C:2014:2440, t. 32. do 43.) i od 28. siječnja 2016., CASTA i dr. (C-50/14, EU:C:2016:56, t. 33. do 41.)

[40] Vidjeti presudu od 19. lipnja 2014., Centro Hospitalar de Setúbal i SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, t. 33.).

[41] Vidjeti točku 56. ovog mišljenja.

78. Naposljetku, ističem da sve sustave javnog zdravstva država članica obilježava činjenica da se temelje na načelima dostupnosti zdravstvene zaštite i univerzalnosti te, u većoj ili manjoj mjeri, na načelu solidarnosti. Zbog toga se ta načela, kao i načelo pravičnosti, smatraju zajedničkim vrijednostima i načelima u zdravstvenim sustavima Unije [42]. Ta se činjenica osobito odražava u njihovu financiranju. Stoga mi se čini da zdravstveni sustav o kojem je riječ u ovom predmetu, kako ga opisuje slovenska vlada [43], nema nikakva posebna obilježja koja bi opravdavala drukčiju ocjenu.

79. Prema mojem mišljenju, taj se zaključak ne dovodi u pitanje Odlukom Komisije C(2024) 3755 *final* od 10. lipnja 2024. u predmetu SA.45844 [44] u kojoj se na temelju načela solidarnosti navodi da sustav pružanja zdravstvenih usluga u Sloveniji ne uključuje državne potpore u smislu članka 107. UFEU-a. U tom pogledu valja navesti, s jedne strane, da se *ta odluka ne odnosi na poslovanje ljekarni u Sloveniji*, kao što je to Komisija pojasnila na raspravi na zahtjev Suda. S druge strane, iako su pravila u području koncesija u pravu Unije prvotno razvijena u kontekstu temeljnih sloboda [45], što je pravna situacija koja je uostalom trajala do kodifikacije tih pravila u Direktivi 2014/23 [46], i iako postoji određeno preklapanje između tih sloboda i drugih pravnih područja (odnosno prava tržišnog natjecanja ili prava državnih potpora) [47], pojmovi „usluge od općeg interesa” i „gospodarska djelatnost” ipak se razlikuju ovisno o tome koriste li se u kontekstu temeljnih sloboda ili su razvijeni u tim drugim pravnim područjima [48].

80. Iako se i njima nastoji postići zajednički cilj ostvarenja unutarnjeg tržišta, pravila o pravu tržišnog natjecanja i pravu državnih potpora obilježava činjenica da imaju posebne regulatorne ciljeve i načine primjene koji su svojstveni za ta pravna područja, što ih jasno razlikuje od temeljnih sloboda. Stoga je pojam „gospodarska djelatnost” usko povezan s pojmom „poduzetnik” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a koji, ako su ispunjeni dodatni kriteriji, pokreće primjenu tih pravila, dok nepostojanje „poduzetnika” u smislu prava tržišnog natjecanja nužno ne isključuje primjenu odredbi koje se odnose na temeljne slobode [49].

81. Iz toga slijedi da se moguća razmatranja koja se odnose na područje prava državnih potpora ne mogu u potpunosti prenijeti na pravo o koncesijama. U svakom slučaju valja utvrditi da u ovom predmetu nije riječ o njihovoj primjeni na ovaj slučaj. Kao što se to navodi u prethodnim točkama, prema sudskoj praksi koja se odnosi na slobodu poslovnog nastana i slobodno pružanje

[42] Vidjeti Zaključke Vijeća o zajedničkim vrijednostima i načelima u zdravstvenim sustavima Europske unije (2006/C 146/01) (SL 2006., C 146, str. 1.).

[43] Obavljanje ljekarničke djelatnosti u Sloveniji u velikoj se mjeri financira iz javnih sredstava i djelomično iz privatnih sredstava.

[44] SL 2024./4421, C

[45] Vidjeti presude od 21. srpnja 2005., Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, t. 15. i sljedeće); od 13. listopada 2005., Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, t. 46. i sljedeće); od 13. rujna 2007., Komisija/Italija (C-260/04, EU:C:2007:508, t. 22. i sljedeće) i od 10. ožujka 2011., Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, t. 49.).

[46] Vidjeti presude od 8. svibnja 2019., Rhenus Veniro (C-253/18, EU:C:2019:386, t. 27.) i od 16. ožujka 2023., OL (Produljenje talijanskih koncesija) (C-517/20, EU:C:2023:219, t. 27.).

[47] Sánchez-Graells, A., „State Aid and EU Public Procurement: More Interactions, Fuzzier Boundaries”, u Piernas López, J. J. i Hancher, L. (ur.), *Research Handbook on European State Aid Law*, Cheltenham, 2021., str. 329. i sljedeće; Grith Skovgaard, Ø., „The Notice of the Notion of State Aid and Public Procurement Law”, *European State Aid Law Quarterly*, sv. 15., br. 4, 2016., str. 508. i sljedeće

[48] Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice L. Medine u predmetu ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77, t. 52.) i nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu FENIN/Komisija (C-205/03 P, EU:C:2005:666, t. 51.).

[49] Vidjeti presude od 19. prosinca 2012., Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisija (C-288/11 P, EU:C:2012:821, t. 50.) i od 22. listopada 2015., EasyPay et Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, t. 37.) i Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (2016/C 262/01) (SL 2016., C 262, str. 3.), t. 6.

usluga, „gospodarskom djelatnosti” treba smatrati *pružanje usluga za naknadu*. Prema mojem mišljenju, upravo taj kriterij Sud treba koristiti u ovom predmetu u svrhu razlikovanja u odnosu na „negospodarske usluge od općeg interesa” [50].

82. Zbog razloga navedenih u prethodnim točkama ovog mišljenja smatram da ljekarničku djelatnost čiji je osnovni cilj opskrba korisnika lijekovima za humanu primjenu koji se izdaju na liječnički recept i lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta, uključujući savjetovanje tih korisnika radi pravilne i sigurne upotrebe tih lijekova, treba smatrati „gospodarskom djelatnosti” i da se stoga ne može kvalificirati kao „negospodarska usluga od općeg interesa” u smislu članka 4. stavka 2. Direktive 2014/23. Stoga predlažem da se na prvo prethodno pitanje odgovori niječno.

83. Taj mi se zaključak, do kojeg sam došao na temelju pojma „gospodarska djelatnost” kako ga tumači Sud, također čini sadržajno točnim. Naime, valja uzeti u obzir da su se tijekom proteklih desetljeća „usluge od općeg interesa” znatno promijenile s političkog i sa socijalnog gledišta. Usluge koje su se nekad smatrale „negospodarskima” *sve su više pod utjecajem pravila unutarnjeg tržišta. Također su uređene propisima na razini Unije.* Isto tako, sve veći broj usluga od općeg interesa pružaju gospodarski subjekti. Sektor javnog zdravstva sigurno nije iznimka [51]. Pojam „negospodarske usluge od općeg interesa” tako ovisi o ocjenama određenog razdoblja, tako da se u današnje vrijeme samo određena područja još mogu jednoznačno definirati kao „negospodarska” u smislu sudske prakse Suda, kao što su pravosuđe, policija, nacionalna sigurnost, upravljanje signalizacijskim sustavom, određene obrazovne usluge [52] itd. Ta su područja obuhvaćena javnom ovlasti države i financiraju se porezima. Međutim, to očito nije slučaj o kojem je riječ u ovom predmetu.

2. Drugo prethodno pitanje

84. S obzirom na odgovor koji predlažem na prvo prethodno pitanje, valja razmotriti i drugo prethodno pitanje kojim tijelo koje je uputilo zahtjev u biti pita je li obavljanje ljekarničke djelatnosti obuhvaćeno „društvenim i drugim posebnim uslugama” u smislu članka 19. Direktive 2014/23.

85. U tom pogledu ističem da se na dodjelu koncesija za pružanje „društvenih i drugih posebnih usluga” navedenih u Prilogu IV. Direktivi 2014/23 primjenjuju posebni načini predviđeni člankom 19. te direktive, odnosno pojednostavnjen postupak. Stoga su te usluge isključene iz pune primjene navedene direktive. Taj postupak pojednostavnjene dodjele obilježava činjenica da su, u skladu s prethodno navedenom odredbom, javni naručitelji i naručitelji obvezni samo obznaniti planiranu dodjelu objavljivanjem prethodne informacijske obavijesti, u skladu s člankom 31. stavkom 3. te direktive, i obavijesti o dodjeli koncesije koja se odnosi na rezultate postupka dodjele koncesije u skladu s člankom 32. Direktive 2014/23.

86. Razlog za taj pojednostavnjeni postupak javne nabave jest taj što usluge o kojima je riječ imaju ograničenu prekograničnu dimenziju. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 53. Direktive 2014/23, osobito se socijalne, zdravstvene i obrazovne usluge pružaju u određenom kontekstu koji se

[50] Vidjeti i Europska komisija, *Priručnik za provedbu direktive o uslugama*, Luksemburg, 2022., str. 8., t. 1.1.2.1. („Negospodarske usluge od općeg interesa”).

[51] Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford University Press, 2012., str. 38. i sljedeće

[52] Vidjeti presudu od 7. prosinca 1993., Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916).

znatno razlikuje među pojedinim državama članicama zbog različitih tradicija u kulturama. Stoga su formalni zahtjevi manje strogi, iako treba naglasiti da se, u skladu s člankom 3. te direktive, u svakom slučaju moraju poštovati načela jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti.

87. Osim toga, valja navesti da se među kategorijama „zdravstvenih, društvenih i povezanih usluga" navedenih u Prilogu IV. navedenoj direktivi navode oznake „85000000-9 do 85323000-9" iz Jedinstvenog rječnika javne nabave (u daljnjem tekstu: CPV)[53]. CVP-om se uspostavlja jedinstveni klasifikacijski sustav za javnu nabavu čiji je cilj standardizacija referenci kojima se koriste ugovaratelji i ugovorni subjekti kako bi opisali ugovore javne nabave. Kao što je Sud na to podsjetio upućivanjem na članak 27. Direktive 2014/23 i članak 1. Uredbe br. 2195/2002, javni naručitelj dužan je primijeniti CPV u postupcima dodjele koncesije[54]. Budući da „ljekarničke usluge" odgovaraju CPV oznaci 85149000-5, te usluge treba smatrati dijelom „posebnih usluga" u smislu članka 19. te direktive. To je utvrđenje u načelu dovoljno kako bi se potvrdno odgovorilo na drugo prethodno pitanje. Uostalom, činjenica da se ljekarničke usluge navode u Prilogu IV. navedenoj direktivi još jednom potvrđuje da ih je zakonodavac Unije smatrao „gospodarskom djelatnosti".

88. Podredno, može se pokazati korisnim istaknuti da bi posljedica kvalifikacije „posebne usluge" bila da se na ljekarničke djelatnosti koje se obavljaju u podružnici ljekarne primjenjuju samo obveze koje proizlaze iz članka 31. stavka 3. i članaka 32., 46. i 47. Direktive 2014/23. Stoga, ako bi tijelo koje je uputilo zahtjev prilikom izvršavanja svoje nadležnosti za ocjenjivanje činjenica i primjenu prava Unije trebalo potvrditi dodjelu „koncesije" u ovom slučaju, vjerojatno bi trebalo utvrditi jesu li ispunjeni zakonski zahtjevi koji proizlaze iz prethodno navedenih članaka. To bi tijelo tako bilo dužno provjeriti odnose li se na poslovanje podružnice ljekarne prethodna informacijska obavijest predviđena člankom 31. stavkom 3. te direktive i obavijest o dodjeli koncesije predviđena člankom 32. stavkom 1. navedene direktive.

89. Osim toga, kao i direktivama u području javne nabave, Direktivom 2014/23 utvrđuje se prag iznad kojeg se ona primjenjuje[55]. Na temelju članka 8. stavka 1. te direktive u njezinoj verziji koja je bila na snazi u trenutku nastanka činjenica, to vrijedi za koncesije čija je vrijednost jednaka ili veća od 5 186 000 eura. Međutim, odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nikakvu informaciju o vrijednosti koncesije. Stoga, s obzirom na to da se zahtjev za prethodnu odluku temelji na pretpostavci prema kojoj se glavni postupak odnosi na dodjelu „koncesije", tijelo koje je uputilo zahtjev dužno je provjeriti prekoračuje li vrijednost te koncesije relevantan prag za utvrđivanje je li navedena direktiva primjenjiva u ovom slučaju[56]. U nedostatku preciznijih informacija, u tom bi pogledu *trajanje koncesije* eventualno moglo pružiti neizravnu naznaku. Naime, kao što to proizlazi iz članka 8. stavka 2. te direktive, „[v]rijednost koncesije je ukupni promet koncesionara ostvaren *tijekom trajanja ugovora*" (moje isticanje), što ide u prilog primjeni tog kriterija. U tom pogledu nije sporno da je odobrenje za poslovanje podružnice ljekarne dodijeljeno na *neodređeno vrijeme*. U tim se okolnostima ne može isključiti da je relevantni prag prekoračen.

[53] Donesenog na temelju Uredbe (EZ) br. 2195/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. studenoga 2002. o Jedinstvenom rječniku javne nabave (CPV) (SL 2002., L 340, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 37.)

[54] Vidjeti presudu od 10. studenoga 2022., SHARENGO (C-486/21, EU:C:2022:868, t. 94. i sljedeće).

[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", u Steinicke, M. i Vesterdorf, P. (ur.), *Brussels Commentary on EU Public Procurement Law*, 1. izdanje, Nomos, München, 2018., str. 1130.

[56] Vidjeti presudu od 1. kolovoza 2022., Roma Multiservizi i Rekeep (C-332/20, EU:C:2022:610, t. 80.).

90. S obzirom na ta razmatranja, smatram da je ljekarnička djelatnost čiji je osnovni cilj opskrba korisnika lijekovima za humanu primjenu koji se izdaju na liječnički recept i lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta, uključujući savjetovanje korisnika radi pravilne i sigurne upotrebe tih lijekova, obuhvaćena „društvenim i drugim posebnim uslugama" u smislu članka 19. Direktive 2014/23.

VI. Zaključak

91. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputila Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Slovenija) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 4. stavak 2. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji

   treba tumačiti na način da se:

   ljekarničke usluge čiji je osnovni cilj opskrba korisnika lijekovima za humanu primjenu koji se izdaju na liječnički recept i lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta, uključujući savjetovanje korisnika radi pravilne i sigurne upotrebe tih lijekova, ne mogu kvalificirati kao „negospodarske usluge od općeg interesa".

2. Članak 19. Direktive 2014/23, naslovljen „Društvene i druge posebne usluge",

   treba tumačiti na način da:

   obuhvaća ljekarničke usluge čiji je osnovni cilj opskrba korisnika lijekovima za humanu primjenu koji se izdaju na liječnički recept i lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta, uključujući savjetovanje korisnika radi pravilne i sigurne upotrebe tih lijekova.