Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
RIMVYDASA NORKUSA,
predstavljeni 13. marca 2025 [1]

Zadeva C-715/23

Farmacija, d.o.o.,
proti
Občini Benedikt,
ob udeležbi
MN

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložila Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Slovenija))

„Predhodno odločanje – Približevanje zakonodaj – Postopki sklepanja koncesijskih pogodb – Direktiva 2014/23/EU – Člen 4(2) in člen 19 – Področje uporabe – Dejavnost poslovanja lekarne“

I. Uvod

1. Predmet tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Slovenija) vložila na podlagi člena 267 PDEU, je razlaga člena 4(2) in člena 19 Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb [2].

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Farmacija, d.o.o. (v nadaljevanju: Farmacija), ki je družba z omejeno odgovornostjo, in Občino Benedikt (Slovenija), ker je ta občina izdala dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne na ozemlju te občine brez predhodne objave obvestila o koncesiji. Družba Farmacija s tožbo zoper to upravno odločbo Občini Benedikt v bistvu očita, da ni izvedla ustreznega postopka, in sicer postopka podelitve koncesije, s čimer naj bi kršila Direktivo 2014/23. Občina Benedikt pa meni, da dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne ne pomeni podelitve koncesije in da zato družba Farmacija ni upravičena do pravnega varstva na podlagi te direktive.

3. Temeljno vprašanje v tem sporu je torej, ali storitve, ki se opravljajo v okviru poslovanja lekarne, spadajo na področje uporabe Direktive 2014/23. Pogoj za to je, da je zadevne lekarniške storitve mogoče opredeliti kot „gospodarsko dejavnost“. Po eni strani to, da ponudniki teh storitev prejmejo plačilo, govori v prid taki razlagi. Ta ugotovitev velja za dobiček, ustvarjen

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] UL 2014, L 94, str. 1.

z opravljanjem javne službe, ki zajema prodajo zdravil, in tudi z drugimi gospodarskimi dejavnostmi. Po drugi strani je treba upoštevati bistveno vlogo, ki jo imajo lekarne v javnem zdravstvu, in njihovo financiranje, zaradi česar so v privilegiranem razmerju z državo in se razlikujejo od drugih gospodarskih subjektov. Vsi ti vidiki nas vodijo do klasičnega vprašanja razmejitve med „storitvami splošnega gospodarskega pomena“ in „negospodarskimi storitvami splošnega pomena“, od katerega je odvisna uporaba pravil prava Unije o javnih naročilih. Prihodnja sodba Sodišča bo imela verjetno učinek, ki presega obravnavano zadevo, saj bo omogočila prilagoditev pravil notranjega trga v sektorju, ki ga nekatere države članice štejejo za občutljivega.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. V uvodnih izjavah 6, 14, 17, 19 in 53 Direktive 2014/23 je navedeno:

„(6) Opozoriti bi bilo treba, da se lahko države članice v skladu z načeli enake obravnave, nediskriminacije, transparentnosti in prostega pretoka oseb, določenimi v PDEU, same odločijo, ali bo opravljanje storitev organizirano kot opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, kot opravljanje negospodarskih storitev splošnega pomena ali kot kombinacija obeh. […] Poleg tega ta direktiva ne obravnava financiranja storitev splošnega gospodarskega pomena ali sistemov pomoči, ki jih v skladu s pravili Unije o konkurenci dodelijo države članice, zlasti na socialnem področju. Primerno je pojasniti, da negospodarske storitve splošnega pomena ne bi smele spadati v področje uporabe te direktive.

[…]

(14) Poleg tega med koncesije ne bi smeli biti uvrščeni nekateri akti držav članic, na primer dovoljenja ali licence, pri katerih država članica ali njen javni organ določi pogoje za izvajanje gospodarske dejavnosti, tudi pogoj izvedbe določenih del, ter ki se običajno dodelijo na zahtevo gospodarskega subjekta in ne na pobudo javnega naročnika ali naročnika in pri katerih ima gospodarski subjekt možnost, da odstopi od izvedbe gradnje ali opravljanja storitev. V primerih navedenih državnih aktov se lahko uporabljajo posebne določbe Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36)]. V nasprotju z navedenimi akti držav članic pa so v koncesijskih pogodbah določene vzajemno zavezujoče obveznosti, pri katerih je treba gradnje ali storitve izvajati v skladu s posebnimi pravno izvršljivimi zahtevami, ki jih določi javni naročnik ali naročnik.

[…]

(17) Pogodbe, ki ne zajemajo plačil izvajalcu, ki je plačan na podlagi reguliranih tarif, izračunanih tako, da krijejo vse stroške in naložbe izvajalca pri opravljanju storitve, ne bi smele biti zajete s to direktivo.

[…]

(19) Če je tveganje odpravljeno s sektorsko uredbo, ki koncesionarju jamči izravnavo naložb in stroškov, ki so mu nastali pri izvajanju pogodbe, se taka pogodba ne bi smela šteti za koncesijo po tej direktivi. Dejstvo, da je tveganje od vsega začetka omejeno, ne izključuje uvrstitve pogodbe med koncesije. To je na primer mogoče v sektorjih z reguliranimi tarifami ali kadar je operativno tveganje omejeno s pogodbeno ureditvijo, ki določa delno nadomestilo, tudi nadomestilo ob predčasni odpovedi koncesije zaradi razlogov, ki jih je mogoče pripisati javnemu naročniku ali naročniku, ali višje sile.

[…]

(53) Iz popolne uporabe te direktive je primerno izključiti samo storitve z omejeno čezmejno razsežnostjo, kot so nekatere socialne, zdravstvene ali izobraževalne storitve. Te storitve se opravljajo v posebnem okviru, ki se med državami članicami zaradi različne kulturne tradicije zelo razlikuje. Za koncesije za te storitve bi bilo zato treba določiti posebno ureditev ter pri tem upoštevati, da se urejajo na novo. Zadostno obveščenost morebitnih ponudnikov o poslovnih priložnostih ter vseh zainteresiranih oseb o številu in vrsti podeljenih koncesij zagotavlja obveznost objave predhodnega informativnega obvestila in obvestila o podelitvi koncesije, katere vrednost je enaka mejni vrednosti iz te direktive ali večja. Poleg tega bi morale države članice uvesti ustrezne ukrepe za podeljevanje koncesijskih pogodb za te storitve, s katerimi bi morale zagotoviti skladnost z načeloma transparentnosti in enake obravnave gospodarskih subjektov ter javnim naročnikom in naročnikom omogočiti, da upoštevajo posebnosti zadevnih storitev […].“

5. Člen 1 te direktive, naslovljen „Predmet urejanja in področje uporabe“, v odstavkih 1 in 4 določa:

„1. Ta direktiva določa pravila o postopkih naročanja, ki jih izvedejo javni naročniki in naročniki s koncesijami, katerih ocenjena vrednost ni manjša od mejnih vrednosti iz člena 8.

[…]

4. Sporazumi, sklepi ali drugi pravni instrumenti, ki urejajo prenos pooblastil in pristojnosti za izvajanje javnih nalog med javnimi naročniki ali naročniki oziroma skupinami javnih naročnikov ali naročnikov in ki ne določajo odplačnosti izvedbe pogodbe, se štejejo za zadevo notranje organizacije zadevne države članice in se ta direktiva zanje kot take ne uporablja.“

6. Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Možnost, da države članice same opredelijo storitve splošnega gospodarskega pomena“, v odstavku 2 določa:

„Negospodarske storitve splošnega pomena ne spadajo v področje uporabe te direktive.“

7. Člen 5, točka 1, prvi pododstavek, točka (b), in člen 5, točka 1, drugi pododstavek, iste direktive določata:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(b) ‚koncesija za storitve' pomeni pisno sklenjeno odplačno pogodbo, s katero eden ali več javnih naročnikov ali naročnikov opravljanje in upravljanje storitev, razen izvajanja gradenj iz točke (a), zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom, pri čemer je nadomestilo zgolj pravica do uporabe storitev, ki so predmet pogodbe, ali ta pravica skupaj s plačilom.

Podelitev koncesije za gradnje ali storitve pomeni, da se operativno tveganje pri izvajanju teh gradenj ali storitev prenese na koncesionarja in vključuje tveganje, povezano s povpraševanjem, ali tveganje, povezano z dobavo, ali oboje. Šteje se, da koncesionar prevzame operativno tveganje, če pod običajnimi pogoji delovanja ni zagotovljeno, da se mu bodo povrnile naložbe ali stroški, ki nastanejo pri izvajanju gradenj ali storitev, ki so predmet koncesije. Del tveganja, ki se prenese na koncesionarja, vključuje dejansko izpostavljenost tržnim nepredvidljivostim, kar pomeni, da ocenjena morebitna izguba za koncesionarja ni zgolj nominalna ali zanemarljiva […]."

8. Člen 8 Direktive 2014/23, naslovljen „Mejna vrednost in metode za izračun ocenjene vrednosti koncesij", določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za koncesije, katerih vrednost je enaka ali večja od 5186 000 EUR.

2. Vrednost koncesije je celotni promet koncesionarja brez [davka na dodano vrednost (DDV)] med trajanjem pogodbe, ki ga oceni javni naročnik ali naročnik, kot nadomestilo za gradnje in storitve, ki so predmet koncesije, pa tudi za blago, povezano s takšnimi gradnjami in storitvami.

[…]"

9. Člen 18 te direktive, naslovljen „Trajanje koncesije", določa:

„1. Trajanje koncesij je omejeno. Predvidi ga javni naročnik ali naročnik glede na zahtevane gradnje ali storitve.

2. Pri koncesijah, ki so daljše od pet let, koncesija traja največ tako dolgo, da ne presega obdobja, v katerem lahko koncesionar upravičeno pričakuje, da se mu bodo povrnile naložbe, opravljene za izvajanje gradenj ali storitev, in bo vloženi kapital prinesel dobiček, pri čemer se upoštevajo naložbe, potrebne za uresničitev določenih pogodbenih ciljev.

Naložbe, ki se upoštevajo za namene izračuna, vključujejo začetne naložbe in naknadne naložbe med trajanjem koncesije."

10. Člen 19 navedene direktive, naslovljen „Socialne in druge posebne storitve", določa:

„Za koncesije za socialne in druge posebne storitve iz Priloge IV, ki spadajo v področje uporabe te direktive, veljajo samo obveznosti iz člena 31(3) ter členov 32, 46 in 47."

B. Slovensko pravo

1. ZNKP

11. Člen 2, točka 18, Zakona o nekaterih koncesijskih pogodbah (v nadaljevanju: ZNKP)[3] določa:

„‚negospodarske storitve splošnega pomena' pomenijo tiste negospodarske storitve, ki se na podlagi zakona izvajajo kot storitve splošnega pomena in se ne ponujajo na trgu proti plačilu, zato zanje veljajo posebne obveznosti javne službe".

12. Člen 9 tega zakona določa:

„Ta zakon se uporablja za koncesijske pogodbe, katerih ocenjena vrednost brez davka na dodano vrednost [(DDV)] je enaka ali višja od vrednosti iz prvega odstavka 8. člena Direktive [2014/23]."

13. Člen 10 navedenega zakona določa:

„Za koncesije, ki jih urejajo ta zakon in tudi posebni zakoni, se uporabljajo ta zakon in določbe posebnih zakonov, kolikor niso v nasprotju s tem zakonom."

14. Člen 11(1) istega zakona določa:

„Ta zakon se ne uporablja za:

1. koncesije za negospodarske storitve splošnega pomena".

15. Člen 15 ZNKP določa:

„Za koncesije za socialne in druge posebne storitve iz Priloge IV Direktive [2014/23] se uporabljajo določbe tega zakona, ki urejajo obveznost izvedbe pripravljalnih dejanj, obveznost objave obvestila iz 35. in 40. člena tega zakona in pravno varstvo v postopkih izbire koncesionarja po tem zakonu."

2. ZZDej

16. Člen 2 Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju: ZZDej)[4] določa:

„Zdravstvena dejavnost se opravlja na primarni, sekundarni in terciarni ravni.

Zdravstvena dejavnost na primarni ravni obsega osnovno zdravstveno dejavnost in lekarniško dejavnost."

17. Člen 3 tega zakona določa:

„Izvajalci zdravstvene dejavnosti so domače in tuje pravne in fizične osebe, ki so pridobile dovoljenje ministrstva, pristojnega za zdravje, za opravljanje zdravstvene dejavnosti.

[3] Uradni list Republike Slovenije, št. 9/2019 z dne 11. 2. 2019.

[4] Uradni list Republike Slovenije, št. 9/92 z dne 21. 2. 1992.

Javna zdravstvena služba obsega zdravstvene storitve, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavljajo v javnem interesu država in lokalne skupnosti in ki se, temelječe na načelu solidarnosti, v skladu s predpisi, ki urejajo zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, zagotavljajo kot pravice obveznega zdravstvenega zavarovanja ter se v celoti ali deloma financirajo iz javnih sredstev, predvsem iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zdravstvene storitve iz prejšnjega stavka kot negospodarske storitve splošnega pomena izvajalci zdravstvene dejavnosti opravljajo na nepridobiten način, tako da se presežek prihodkov na[d] odhodki porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti.“

18. Člen 20(1) navedenega zakona določa:

„Lekarniška dejavnost se izvaja v skladu s posebnim zakonom. Za vprašanja, ki v posebnem zakonu niso urejena, se uporablja ta zakon.“

3. ZLD-1

19. Člen 1 Zakona o lekarniški dejavnosti (v nadaljevanju: ZLD-1) [5] določa:

„Ta zakon ureja namen, vsebino in pogoje za izvajanje lekarniške dejavnosti, organiziranost, pogoje in postopke za podeljevanje in izvajanje koncesij, farmacevtske strokovne delavce in njihova strokovna združenja, medmrežno lekarniško dejavnost in nadzor.“

20. Člen 2(1) tega zakona določa:

„Namen lekarniške dejavnosti je zagotavljanje kakovostne in učinkovite preskrbe z zdravili in drugimi izdelki za podporo zdravljenja in ohranitev zdravja ter svetovanje glede njihove varne, pravilne in učinkovite uporabe pacientom in zdravstvenim delavcem v zdravstvu.“

21. Člen 4(1), točka 8, navedenega zakona določa:

„Izvajalec […] lekarniške dejavnosti […] je: fizična ali pravna oseba s koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti v skladu s tem zakonom, javni lekarniški zavod, bolnišnica ali drugi izvajalci v skladu s tem zakonom.“

22. Člen 5 istega zakona določa:

„1. Lekarniška dejavnost je javna zdravstvena služba, s katero se zagotavlja trajna in nemotena oskrba prebivalstva in izvajalcev zdravstvene dejavnosti z zdravili ter farmacevtska obravnava pacientov.

2. Lekarniška dejavnost se izvaja na primarni, sekundarni in terciarni ravni zdravstvene dejavnosti.

3. Mrežo lekarniške dejavnosti v skladu s tem zakonom na primarni ravni zagotavlja občina ali več sosednjih občin skupaj, na sekundarni in terciarni ravni pa država.“

[5] Uradni list Republike Slovenije, št. 85/16 z dne 28. 12. 2016.

23. Člen 10(2), (3), (4) in (7) ZLD-1 določa:

„2. Podružnica lekarne lahko deluje samo pod strokovnim nadzorom lekarne, ki jo je organizirala. Za poslovanje podružnice lekarne je odgovoren vodja lekarne, ki je podružnico organizirala.

3. Dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne izda občina, na območju katere se podružnica lekarne ustanovi, na podlagi predhodnega mnenja Lekarniške zbornice Slovenije in soglasja ministrstva.

4. Dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne se lahko izda tudi za določen čas oziroma za določeno obdobje v letu (turistična sezona).

[…]

7. Podružnica lekarne začne izvajati lekarniško dejavnost, ko ji je izdano dovoljenje v skladu s prvim odstavkom 67. člena tega zakona.“

24. Člen 15(1) tega zakona določa:

„Izvajanje lekarniške dejavnosti je financirano iz javnih in zasebnih sredstev. Javna sredstva iz prejšnjega stavka zajemajo zlasti:

– plačila za opravljeno delo v okviru lekarniške dejavnosti na podlagi pogodbe z nosilci zdravstvenih zavarovanj,

– plačila iz proračunskih sredstev,

– sredstva ustanovitelja.“

25. Člen 27(1) navedenega zakona določa:

„Javni lekarniški zavod na primarni ravni […] na svojem območju ustanovi občina ali več sosednjih občin skupaj po predhodnem mnenju pristojne zbornice in s soglasjem ministrstva.“

26. Člen 39(1) in (2) istega zakona določa:

„1. Koncesija za izvajanje lekarniške dejavnosti na primarni ravni se lahko, pod pogoji, določenimi v tem zakonu, podeli fizični osebi, ki je nosilec lekarniške dejavnosti, ali pravni osebi, v kateri ima nosilec lekarniške dejavnosti, ki je tudi njen poslovodja oziroma poslovodni organ, več kot 50 % delež v osnovnem kapitalu te osebe (v nadaljnjem besedilu: koncesionar).

2. Koncesionar organizira lekarne oziroma podružnice lekarn kot svoje organizacijske enote za izvajanje lekarniške dejavnosti na območjih, za katera ima koncesijo oziroma dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne, v skladu z mrežo lekarniške dejavnosti na primarni ravni po predhodnem mnenju pristojne zbornice in s soglasjem ministrstva.“

III. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

27. Občina Benedikt je 11. marca 2022 osebi MN brez predhodne objave obvestila o koncesiji izdala dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne na ozemlju te občine za nedoločen čas.

28. Družba Farmacija, tožeča stranka v postopku v glavni stvari, je v sodni register vpisana kot trgovina s farmacevtskimi izdelki, njen večinski delničar pa ima licenco za samostojno opravljanje poklica magistra farmacevta v okviru opravljanja lekarniške dejavnosti.

29. Družba Farmacija je pri Občini Benedikt vložila zahtevek za revizijo, ker naj bi ta z izdajo navedenega dovoljenja podelila koncesijo za opravljanje lekarniške dejavnosti, ne da bi izvedla ustrezen postopek, s čimer naj bi kršila Direktivo 2014/23.

30. Občina Benedikt je zahtevek za revizijo brez vsebinske preučitve zavrgla, saj je menila, da družba Farmacija nima pravice do pravnega sredstva niti v okviru predrevizijskega postopka niti v samem revizijskem postopku. Občina Benedikt tako meni, da izdaja dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne po vsebini ne predstavlja podelitve koncesije za storitve.

31. Družba Farmacija je zoper to odločbo občine Benedikt vložila pritožbo, ki jo je navedena občina odstopila v reševanje Državni revizijski komisiji za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija ali predložitveni organ).

32. Državna revizijska komisija šteje, da je Občina Benedikt z izdajo dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne podelila koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti. Vendar pa dvomi o tem, ali so lekarniške storitve po vsebini storitve, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2014/23.

33. V teh okoliščinah je Državna revizijska komisija prekinila odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložila naslednji vprašanji, pri čemer je treba na drugo vprašanje odgovoriti le, če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

„1. Ali je mogoče storitev izvajanja lekarniške dejavnosti, katere bistveni predmet je izdaja zdravil za uporabo v humani medicini na recept in brez recepta uporabniku, vključno s svetovanjem uporabniku za pravilno in varno uporabo teh zdravil, opredeliti kot ‚negospodarsko storitev splošnega pomena' v smislu člena 4(2) Direktive 2014/23?

2. Ali je mogoče storitev izvajanja lekarniške dejavnosti, katere bistveni predmet je izdaja zdravil za uporabo v humani medicini na recept in brez recepta uporabniku, vključno s svetovanjem uporabniku za pravilno in varno uporabo teh zdravil, šteti za socialne in druge posebne storitve v smislu člena 19 Direktive 2014/23?"

IV. Postopek pred Sodiščem

34. Predložitvena odločba z dne 23. novembra 2023 je v sodno tajništvo Sodišča prispela istega dne.

35. Družba Farmacija, slovenska, češka in grška vlada ter Evropska komisija so v roku, določenem v členu 23 Statuta Sodišča Evropske unije, predložile pisna stališča.

36. Pooblaščenci *ad litem* družbe Farmacija, slovenske, češke in grške vlade ter Komisije so na obravnavi 12. decembra 2024 predstavili stališča.

V. Pravna analiza

A. Opredelitev „koncesije“ in pravila, ki se zanjo uporabljajo

37. Kot sem navedel v uvodu, se obravnavana zadeva nanaša na uporabo Direktive 2014/23 za obravnavani primer. Predložitveni organ meni, da je ta odvisna od tega, ali je zadevne lekarniške storitve mogoče opredeliti kot „negospodarske storitve splošnega pomena“. V tem okviru je treba opozoriti, da vprašanji, ki ju je postavil predložitveni organ, temeljita na predpostavki, da se obravnavana zadeva nanaša na „koncesijo“ v smislu te direktive. Ker slovenski pravni red določa različne sisteme, ki urejajo poslovanje lekarn na ozemlju te države članice, menim, da je treba zaradi celovitosti na kratko spomniti na pravni okvir Unije, ki se uporablja na tem področju, ter predvsem na razliko med pojmoma „koncesija“ in „dovoljenje“, zlasti ker na področje uporabe navedene direktive spada le prvi od teh pojmov.[6]

38. Iz uvodne izjave 14 Direktive 2014/23 namreč izhaja, da „med koncesije ne bi smeli biti uvrščeni nekateri akti držav članic, na primer *dovoljenja* ali licence, pri katerih država članica ali njen javni organ določi pogoje za izvajanje gospodarske dejavnosti, tudi pogoj izvedbe določenih del, ter ki se običajno dodelijo na zahtevo gospodarskega subjekta in ne na pobudo javnega naročnika ali naročnika in pri katerih ima gospodarski subjekt možnost, da odstopi od izvedbe gradnje ali opravljanja storitev“. Iz te uvodne izjave je razvidno tudi, da se „[v] primerih *navedenih* državnih *aktov* […] lahko uporabljajo posebne določbe Direktive [2006/123]“ (moj poudarek).

39. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v členu 4, točka 6, Direktive 2006/123 opredeljen pojem „sistem dovoljenj“ in da je iz te opredelitve mogoče sklepati, da „dovoljenje“ pomeni „uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti“. Vendar člen 2(2)(f) te direktive določa, da se ta direktiva ne uporablja za „zdravstvene storitve“. V uvodni izjavi 22 navedene direktive je pojasnjeno, da „[bi morala] [i]zključitev zdravstvenega varstva iz področja uporabe te direktive […] zajemati *zdravstvene in farmacevtske storitve*, ki jih izvajajo zdravstveni delavci“ (moj poudarek). Povedano drugače, Direktiva 2006/123 se ne bi uporabljala, če bi bili pogoji za poslovanje lekarne določeni z izdajo „dovoljenja“.

40. Kot pa je bilo navedeno v teh sklepnih predlogih, se zdi, da v obravnavani zadevi ni tako. Glede na opredelitev, ki jo je predložitveni organ podal na podlagi prava Unije in za katero je sam odgovoren,[7] je Občina Benedikt podelila „koncesijo“ v smislu Direktive 2014/23. V tem okviru je uvodna izjava 14 te direktive upoštevna, ker je v njej navedeno, da pa so „[v] nasprotju z navedenimi akti držav članic […] v *koncesijskih pogodbah* določene vzajemno zavezujoče obveznosti, pri katerih je treba gradnje ali storitve izvajati v skladu s posebnimi pravno izvršljivimi zahtevami, ki jih določi javni naročnik ali naročnik“ (moj poudarek). Nazadnje je treba opozoriti, da je za „koncesijo za storitve“ med drugim značilen položaj, v katerem naročnik določeno pravico

[6] Glej sodbo z dne 14. julija 2016, Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 45).

[7] Glej sodbe z dne 21. julija 2015, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, točka 10); z dne 10. marca 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, točki 29 in 36), in z dne 21. maja 2005, Kansaneläkelaitos (C-269/14, EU:C:2015:329, točka 25), v zvezi z izključno pristojnostjo nacionalnega sodišča za opredelitev zadevne transakcije. Vloga Sodišča je omejena na zagotavljanje razlage prava Unije nacionalnemu sodišču, ki je koristna za odločitev v pravnem sporu, ki mu je bil predložen.

do opravljanja storitve prenese na koncesionarja, ki ima v okviru sklenjene pogodbe neko ekonomsko svobodo glede določitve pogojev izkoriščanja te pravice, s čimer je istočasno precej izpostavljen tveganjem, povezanim s tem izkoriščanjem. [8]

41. Vprašanji, ki ju je predložil predložitveni organ, je treba v nadaljevanju preučiti ob upoštevanju teh ugotovitev v zvezi s pravnim okvirom, ki ureja podeljevanje „koncesij“ in „dovoljenj“. Ti vprašanji bosta obravnavani v vrstnem redu, v katerem sta bili postavljeni, po obravnavi ugovora nedopustnosti, ki ga je vložila slovenska vlada.

B. Dopustnost

42. Slovenska vlada izpodbija dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker naj Državna revizijska komisija v obravnavani zadevi ne bi bila „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU. Natančneje, slovenska vlada trdi, da je nemožnost opredelitve tega organa kot „sodišča“ v smislu te določbe povezana z njegovo nepristojnostjo na podlagi določb nacionalnega prava za odločanje o sporu o glavni stvari.

43. V skladu z ustaljeno sodno prakso je status predložitvenega organa kot „sodišča“ odvisen od številnih elementov, kot so zakonska podlaga tega organa, njegova stalnost, obveznost njegove pristojnosti, kontradiktornost postopka, njegova uporaba pravnih pravil in njegova neodvisnost. [9] V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče že imelo priložnost odločiti o opredelitvi Državne revizijske komisije kot „sodišča“. Tej okoliščini je treba nameniti posebno pozornost.

44. Sodišče je v zadevi Medisanus prvič ugotovilo, da Državna revizijska komisija izpolnjuje vsa merila za to, da se šteje za „nacionalno sodišče“ v smislu člena 267 PDEU. [10] Sodišče je to opredelitev utemeljilo z več trditvami, ki jih bom na kratko povzel. Prvič, Sodišče je presodilo, da gre za komisijo, ustanovljeno z Zakonom o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja [11], ki ji daje stalen značaj in določa, da je njena pristojnost obvezna. Drugič, Sodišče je menilo, da Državna revizijska komisija ni povezana z javnimi organi, katerih odločbe nadzira, in da imajo člani, ki jo sestavljajo, kar zadeva njihovo imenovanje ter trajanje in razloge za prenehanje njihovega mandata, zagotovljena vsa jamstva, določena z Zakonom o sodniški službi, tako da je zagotovljena njihova neodvisnost. Tretjič, Sodišče je ugotovilo, da je postopek pred Državno revizijsko komisijo kontradiktoren in da postanejo odločbe, ki jih sprejme na podlagi Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja in Zakona o pravdnem postopku, pravnomočne.

45. Opozoriti je treba na dejstvo, da Sodišče v to ugotovitev pozneje v sodbah Tax-Fin-Lex [12] in SHARENGO [13], ki sta se nanašali na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavil isti organ, in sicer Državna revizijska komisija, ni podvomilo. Sodišče namreč v teh dveh sodbah v nasprotju s sodbo, ki jo je izdalo v zadevi Medisanus, ni več obravnavalo dopustnosti, zlasti opredelitve predložitvenega organa kot „sodišča“ na podlagi člena 267 PDEU, temveč je neposredno preučilo vsebino vprašanj, ki jih je postavil ta organ. Čeprav slovenska vlada trdi, da se postopek v glavni stvari razlikuje od zadev, ki so bile predmet navedenih sodb, pa ni pojasnila,

[8] Glej sodbi z dne 11. junija 2009, Hans & Christophorus Oymanns (C-300/07, EU:C:2009:358, točka 71), in z dne 14. julija 2016, Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 46).

[9] Glej sodbo z dne 8. junija 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, točka 33 in navedena sodna praksa).

[10] Glej sodbo z dne 8. junija 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, točke od 32 do 38).

[11] Uradni list Republike Slovenije, št. 43/11 z dne 3. 6. 2011.

[12] Sodba z dne 10. septembra 2020, Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685).

[13] Sodba z dne 10. novembra 2022, SHARENGO (C-486/21, EU:C:2022:868).

katerega merila iz zgoraj navedene sodne prakse naj predložitveni organ v obravnavani zadevi ne bi več izpolnjeval. Glede na to se mi ne zdi potrebno, da bi moralo Sodišče odstopiti od sprejete opredelitve, zlasti ker je bila ta večkrat potrjena. Tako je jasno, da Sodišče ni spremenilo svojega stališča.

46. Zdi se mi, da je namen trditev slovenske vlade izpodbijati pristojnost predložitvenega organa za odločanje o sporu o glavni stvari in posledično podvomiti o potrebnosti ali celo koristnosti odgovora Sodišča na vprašanji, postavljeni v predlogu za sprejetje predhodne odločbe. Natančneje, ta vlada trdi, da na podlagi nacionalnega prava, zlasti določb s področja pravnega varstva v okviru koncesij, ki jih ureja sektorska zakonodaja, predložitveni organ ne more biti pristojen za odločanje o zadevi v glavni stvari. Navedena vlada meni, da se pravno varstvo, ki ga določa Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja, v obravnavanem primeru ne uporablja, saj je odločba, ki jo je sprejela Občina Benedikt, upravna odločba, o kateri bi moral že od začetka odločiti župan občine, po potrebi po splošnem upravnem postopku.

47. Vendar se mi zdi, da te trditve za obravnavano zadevo niso upoštevne, in sicer iz razlogov, ki jih bom predstavil v nadaljevanju teh sklepnih predlogov.

48. Po eni strani moram poudariti, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da trditev, da predložitveno sodišče na podlagi pravil nacionalnega prava ni pristojno za odločanje o sporu, še ne more zadostovati za razglasitev nedopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, saj Sodišče ni pristojno za poseganje v presojo, ki jo je glede nacionalnih pravil organizacije sodstva in sodnih postopkov podalo predložitveno sodišče.[14] Sodišče je namreč vezano na predložitveno odločbo, ki jo izda sodišče države članice, če ta ni bila razveljavljena na podlagi pravnega sredstva, ki ga morebiti določa nacionalno pravo.[15] Zato za presojo dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU načeloma zadostuje, da se je predložitveni organ razglasil za pristojnega v sporu o glavni stvari,[16] ne da bi bila upoštevna natančna pravna opredelitev izpodbijane upravne odločbe, v obravnavanem primeru podelitev „koncesije“.

49. Po drugi strani je treba opozoriti, da je v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, uvedenega s členom 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Zato Sodišče načeloma mora odločati, če se predložena vprašanja nanašajo na razlago ali veljavnost pravila prava Unije.

50. Za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, torej velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, zavrne samo, če je očitno, da zahtevana razlaga ali presoja veljavnosti pravila Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne

[14] Glej sodbi z dne 10. decembra 2018,Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 30), in z dne 30. septembra 2020, CPAS de Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, točka 36 in navedena sodna praksa), ter sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi TGSS (Brezposelnost delavcev v gospodinjstvu) (C-389/20, EU:C:2021:777, točka 28).

[15] Glej sodbo z dne 16. julija 2020, Governo della Repubblica italiana (Status italijanskih mirovnih sodnikov) (C-658/18, EU:C:2020:572, točka 61).

[16] S pridržkom nadzora, ki ga opravi hierarhično višje sodišče, določeno v nacionalnem pravnem redu.

odgovore.[17] V obravnavanem primeru ni očitno, da razlaga prava Unije, ki jo predlaga predložitveni organ, nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali da bi bil problem hipotetičen.

51. Glede na zgoraj navedeno menim, da je ta predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten. Sodišče bi torej moralo odgovoriti na vprašanji predložitvenega organa.

C. Vsebinska obravnava

1. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

52. Predložitveni organ s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali dejavnost poslovanja lekarne, katere bistveni del je izdajanje zdravil za uporabo v humani medicini uporabnikom, z receptom ali brez njega, ter svetovanje uporabnikom glede pravilne in varne uporabe teh zdravil, spada pod pojem „negospodarske storitve splošnega pomena“ v smislu člena 4(2) Direktive 2014/23.

a) Pojem „negospodarske storitve splošnega pomena“

53. Uvodoma ugotavljam, da je pojem „negospodarske storitve splošnega pomena“ sestavljen iz *dveh elementov*. Da bi storitev spadala na področje uporabe člena 4(2) Direktive 2014/23, mora biti ta storitev, prvič, *splošnega pomena* in, drugič, *negospodarske narave*. Ker sta oba elementa kumulativna, se ta določba ne uporabi, že če eden od njiju ni podan. Za namene teh sklepnih predlogov se bom raje osredotočil na to, kaj je „negospodarsko“, in ne bom obravnaval elementa „splošnega pomena“, saj se mi zdi, da ta pristop zadostuje za to, da se nacionalnemu sodišču predlaga koristen odgovor. Čeprav je vprašanje, ali ima element „splošnega pomena“ samostojen obseg v zadevnem pojmu, to je, ali „negospodarska“ storitev vedno ustreza „splošnemu pomenu“ oziroma ali je mogoče, da taka storitev ni „splošnega pomena“, zanimivo z akademskega vidika, pa v obravnavanem primeru na to vprašanje ni treba odgovoriti.

54. Najprej bom opozoril na merila, na podlagi katerih je mogoče razlikovati med „negospodarsko“ in „gospodarsko“ dejavnostjo, nato pa jih bom uporabil v obravnavani zadevi, to je pri dejavnosti poslovanja lekarne. Vendar menim, da je treba pred to analizo preučiti predhodno vprašanje polja proste presoje držav članic pri opredelitvi „negospodarskih storitev splošnega pomena“. To polje je namreč temelj argumentacije slovenske vlade, v skladu s katero je „negospodarska storitev splošnega pomena“ v bistvu tista storitev, ki jo kot tako opredeli nacionalni zakonodajalec.

b) Polje proste presoje držav članic pri opredelitvi „negospodarskih storitev splošnega pomena“

55. V skladu z odstavkom 2 člena 4 Direktive 2014/23, naslovljenega „Možnost, da države članice same opredelijo storitve splošnega gospodarskega pomena“, „negospodarske storitve splošnega pomena“ ne spadajo na področje uporabe te direktive. Kot je namreč potrjeno v uvodni izjavi 6 navedene direktive, lahko države članice opravljanje storitev organizirajo bodisi kot opravljanje „storitev splošnega gospodarskega pomena“ bodisi kot opravljanje „negospodarskih storitev splošnega pomena“ ali kot kombinacijo obojih, ob upoštevanju prava Unije, zlasti načel enakega

[17] Glej sodbe z dne 1. julija 2010, Sbarigia (C-393/22, EU:C:2010:388, točki 19 in 20); z dne 27. marca 2014, Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana in Iberdrola Distribución Eléctrica (C-300/13, EU:C:2014:188, točka 16), in z dne 21. marca 2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, točki 36 in 37).

obravnavanja, nediskriminacije, preglednosti in prostega gibanja oseb. Vendar so v tej uvodni izjavi s področja uporabe te direktive izrecno izključeni financiranje „storitev splošnega gospodarskega pomena“ in sistemi pomoči, ki jih dodelijo države članice, zlasti na socialnem področju, *ter „negospodarske storitve splošnega pomena*“.

56. Navesti je treba, da taka izključitev obstaja tudi v okviru Direktive 2006/123, saj njen člen 2(2)(a) določa, da se ta direktiva ne uporablja za „*negospodarske* storitve splošnega pomena“. Poleg tega je treba ugotoviti, da so „zdravstvene storitve“ v členu 2(2)(f) navedene direktive *izrecno izključene* s področja uporabe te direktive.[18] Čeprav ta določba ne vključuje „lekarniških storitev“, ki so v središču te zadeve, ostaja dejstvo, da se uvodna izjava 22 iste direktive nanje izrecno sklicuje, zaradi česar se ta direktiva za tovrstne storitve ne uporablja. Nazadnje, v tem kontekstu ugotavljam, da je že sam pojem „storitev“ v smislu Direktive 2006/123 „gospodarske“ narave, saj v skladu s členom 4, točka 1, te direktive ta pojem pomeni „*vsako pridobitno dejavnost* samozaposlene osebe, *ki se praviloma opravlja za plačilo*, kakor je navedeno v členu [57 PDEU]“ (moj poudarek).

57. Glede na te ugotovitve je treba v tej fazi analize ugotoviti, prvič, da je opredelitev kot „negospodarske storitve splošnega pomena“ odločilna za ugotovitev, katera zakonodaja se uporablja v posameznem primeru. Po drugi strani je jasno, da je treba to opredelitev, ker je odvisna od značilnosti zadevne „storitve“, presojati od primera do primera. Pojem „negospodarskih storitev splošnega pomena“, na katerega se sklicuje predložitveni organ v prvem vprašanju, je naveden v členu 2 Protokola št. 26 o storitvah splošnega pomena, priloženega Pogodbi DEU (v nadaljevanju: Protokol št. 26), v skladu s katerim „[d]oločbe Pogodb nikakor ne vplivajo na pristojnost držav članic, da zagotavljajo, naročajo in organizirajo negospodarske storitve splošnega pomena“. Vendar ta pojem ni opredeljen niti v Pogodbi DEU niti v sekundarni zakonodaji.[19] Natančneje, v Direktivi 2014/23 pojem „negospodarske storitve splošnega pomena“ ni opredeljen.

58. Poleg tega želim poudariti, da člen 4(2) te direktive ne vsebuje izrecnega sklicevanja na pravo držav članic. Zato se postavlja vprašanje, ali lahko države članice prosto določajo, kaj spada pod ta pojem, in sicer na podlagi svoje pristojnosti za zagotavljanje, naročanje in organiziranje negospodarskih storitev splošnega pomena, na katero določbe Pogodb v skladu s členom 2 Protokola št. 26 nikakor ne vplivajo. Če pa pojem „negospodarske storitve splošnega pomena“ spada v okvir avtonomne razlage prava Unije, se lahko postavi vprašanje njegove povezave s členom 2 Protokola št. 26. Odgovor na to vprašanje izhaja iz načel delovanja notranjega trga.

59. Pravilno delovanje notranjega trga Unije, ki med drugim vključuje svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja, kot izhaja iz člena 26(2) PDEU, je mogoče zagotoviti le z *enotnim razumevanjem* pojma „negospodarske storitve splošnega pomena“, sicer bi obstajala nevarnost neenotne uporabe pravil tega trga, ki bi lahko povzročila njegovo razdrobljenost.

60. Notranji trg že po definiciji zahteva obstoj *enakih pogojev* za opravljanje gospodarske dejavnosti po vsej Uniji. V ta namen se temeljne svoboščine, ki zagotavljajo območje brez notranjih meja ali regulativnih ovir, *razlagajo in uporabljajo enotno*. Da bi se lahko fizične in pravne osebe nanje neposredno in enakopravno sklicevale, *morata biti* namreč *vsebina in obseg pravic, določenih s Pogodbama, enaka*.[20] Vsakršna nacionalna ureditev, ki je v nasprotju s temi

[18] Glej točko 39 teh sklepnih predlogov.

[19] Opredeljene niso niti „storitve splošnega gospodarskega pomena“, čeprav so te omenjene v členu 14 in členu 106(2) PDEU ter Protokolu št. 26.

[20] Glej sodbo z dne 24. maja 2011, Komisija/Francija (C-50/08, EU:C:2011:335, točka 67 in naslednje).

cilji, pa se ne uporabi.[21] Če se izkaže, da je za vzpostavitev notranjega trga potrebna ureditev na nekaterih področjih, lahko zakonodajalec Unije sprejme ukrepe za *približevanje določb zakonov in drugih predpisov* držav članic v skladu s členom 114 PDEU. Notranji trg je tako eden najpomembnejših dosežkov Unije, saj zagotavlja integriran gospodarski prostor, v katerem sodelujejo vse države članice in druge pridružene države.[22]

61. Zdi pa se mi, da če bi brez zadržkov sprejeli trditev slovenske vlade, da bi bilo treba zadevne storitve opredeliti kot „negospodarske“ dejavnosti, ker jih je nacionalni zakonodajalec v skladu z zgodovinskimi, kulturnimi in političnimi tradicijami te države članice opredelil kot take, bi to povzročilo prav tako *tveganje razdrobljenosti* notranjega trga. Glede na to, da se lahko načini izvajanja lekarniške dejavnosti med državami članicami zaradi posebnosti nacionalne ureditve, ki se uporabi, precej razlikujejo, pravna opredelitev njene narave, ki jo opravijo države članice, sama po sebi ne more biti odločilna. Ugotoviti je namreč treba, da v tej fazi razvoja prava Unije nobena od njegovih določb ne določa pravil o dostopu do lekarniške dejavnosti, ki bi določala pogoje, pod katerimi se lahko na ozemlju držav članic ustanovijo nove lekarne in njihove morebitne podružnice.[23]

62. Pristojnost držav članic, da zagotavljajo, naročajo in organizirajo negospodarske storitve splošnega pomena, določena v členu 2 Protokola št. 26, ne more ovirati avtonomnega razumevanja pojma „negospodarske storitve splošnega pomena“. Res je, da v skladu s členom 168(7) PDEU, kot je pojasnjen v sodni praksi Sodišča, pravo Unije ne posega v pristojnost držav članic, da organizirajo sisteme socialne varnosti in zlasti sprejmejo pravila, ki so namenjena ureditvi zdravstvenih služb, kot so lekarne. Vendar je treba opozoriti, da je Sodišče ponovno poudarilo, da morajo države članice pri izvrševanju te pristojnosti spoštovati pravo Unije, zlasti določbe Pogodbe o temeljnih svoboščinah, vključno s svobodo ustanavljanja. S temi določbami je državam članicam prepovedano uvajati ali ohranjati neupravičene omejitve za izvajanje teh svoboščin na področju zdravstvenega varstva.[24]

63. Pravo notranjega trga Unije tako omejuje diskrecijsko pravico držav članic, ne glede na njihovo možnost, da določijo raven, na kateri želijo zagotoviti varovanje javnega zdravja, in ne glede na način, na katerega naj bi to raven dosegle. V zvezi s tem je treba opozoriti, da se je Sodišče že večkrat izreklo o pogojih za ustanovitev podružnic lekarn in je presodilo, da je svobodo ustanavljanja dovoljeno omejiti iz razlogov splošnega interesa, če so ti pogoji primerni za uresničitev želenega cilja in ne presegajo tega, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja.[25]

[21] Glej sodbo z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, točka 69).

[22] Eden od glavnih ciljev Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) je kar najbolj uresničiti prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala v celotnem EGP, tako da se notranji trg z ozemlja Unije razširi na države Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA). V tem smislu ima več določb navedenega sporazuma namen zagotoviti čim bolj enotno razlago tega sporazuma za celotni EGP. Pri tem je Sodišče tisto, ki mora v tem okviru znotraj držav članic skrbeti za enotno razlago določb navedenega sporazuma, ki so po vsebini enake določbam Pogodbe DEU (glej sodbo z dne 2. aprila 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, točka 50).

[23] Glej sodbi z dne 1. junija 2010, Blanco Pérez in Chao Gómez (C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točka 45), in z dne 21. junija 2012, Susisalo in drugi (C-84/11, EU:C:2012:374, točka 29).

[24] Glej sodbi z dne 19. maja 2009, Apothekerkammer des Saarlandes in drugi (C-171/07 in C-172/07, EU:C:2009:316, točka 18), in z dne 21. junija 2012, Susisalo in drugi (C-84/11, EU:C:2012:374, točki 26 in 27).

[25] Glej sodbi z dne 19. maja 2009, Apothekerkammer des Saarlandes in drugi (C-171/07 in C-172/07, EU:C:2009:316, točka 25), in z dne 1. junija 2010, Blanco Pérez in Chao Gómez (C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točka 61).

c) Opredelitev lekarniških storitev kot „gospodarske dejavnosti“ v smislu temeljnih svoboščin

64. Menim, da je treba za odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje opozoriti na sodno prakso Sodišča, v kateri je to opredelilo, kaj je „gospodarska dejavnost“ v smislu prava Unije o notranjem trgu. Kot sem navedel zgoraj, je „gospodarska“ narava neke dejavnosti odločilna za razmejitev med področjem „storitev splošnega gospodarskega pomena“ in področjem „negospodarskih storitev splošnega pomena“. To merilo tako razmejuje obseg pristojnosti Unije glede na pristojnosti držav članic.[26] Ker se ta pojma medsebojno izključujeta, bo z opredelitvijo obsega pojma „gospodarska dejavnost“ mogoče logično pojasniti, kaj je treba razumeti pod pojmom „negospodarska dejavnost“. Na podlagi tega razlikovanja bo mogoče ugotoviti, kako je treba opredeliti „lekarniške storitve“.

65. Pri takem pristopu bi se upoštevalo dejstvo, da se z Direktivo 2014/23 izvajajo pravila o svobodi ustanavljanja in svobodi opravljanja storitev – kot je razvidno iz izbire pravnih podlag člena 53(1), člena 61 in člena 114 PDEU, na podlagi katerih je bila ta direktiva sprejeta – katerih področje uporabe je omejeno na „gospodarske dejavnosti“.[27] To razlago poleg tega potrjuje člen 1(4) navedene direktive, ki izrecno določa izključitev vseh pogodbenih dajatev, ki niso odplačne, s področja uporabe te direktive.

66. V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da je Sodišče razsodilo, da so *storitve, ki se praviloma opravljajo za plačilo*, „gospodarske dejavnosti“, saj je bistvena značilnost plačila v tem, da pomeni *ekonomsko protivrednost* zadevne *storitve*, pri čemer pa ni nujno, da to plačilo opravi prejemnik te storitve.[28] Iz predložitvene odločbe izhaja, da je predmet zadevnih lekarniških storitev v bistvu izdajanje zdravil za uporabo v humani in veterinarski medicini na recept in brez recepta, ki ga spremlja svetovanje, namenjeno pravilni in varni uporabi teh zdravil. Te lekarniške storitve so financirane bodisi iz javnih sredstev v primeru zdravil na recept, ki jih krije obvezno zdravstveno zavarovanje, bodisi jih financira neposredno potrošnik v primeru zdravil, ki jih to zavarovanje ne krije.

67. Sodišče je v svoji sodni praksi izrecno potrdilo, da lekarniška dejavnost *upravljavcem lekarn prinaša dobiček*, tudi če se ob upoštevanju pomembnosti cilja javnega zdravja navadno izvaja ne samo v gospodarskem, ampak tudi v javnem, socialnem in poklicnem interesu.[29] Ta sodna praksa je v skladu tudi z ugotovitvijo Sodišča, da ker nakup lekarne *omogoča opravljanje „gospodarske dejavnosti“* prek stalne poslovne enote za nedoločen čas, ta nakup spada na področje uporabe člena 49 PDEU, ki se nanaša na svobodo ustanavljanja.[30]

[26] Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford University Press, 2012, str. 46, pojasnjuje, da člen 2 Protokola št. 26 določa obseg prava Unije.

[27] Glej sodbo z dne 14. julija 2022, ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559, točka 59).

[28] Glej sodbo z dne 14. julija 2022, ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559, točka 60).

[29] Glej sodbo z dne 19. maja 2009, Apothekerkammer des Saarlandes in drugi (C-171/07 in C-172/07, EU:C:2009:316, točka 37). Natančneje, Sodišče je razsodilo, da „ni mogoče zanikati, da upravljavec, ki ima status farmacevta, *tako kot druge osebe sledi cilju ustvarjanja dobička*“ (moj poudarek).

[30] Glej sodbi z dne 19. maja 2009, Apothekerkammer des Saarlandes in drugi (C-171/07 in C-172/07, EU:C:2009:316, točki 23 in 24), in z dne 19. decembra 2019, Comune di Bernareggio (C-465/18, EU:C:2019:1125, točka 27).

68. Sodišče je na povezanem področju pojasnilo, da je treba specializirane zdravstvene storitve, ki jih opravljajo neodvisni zdravniki specialisti kot neodvisni gospodarski subjekti na lastno odgovornost in za plačilo, šteti za „gospodarsko dejavnost“.[31] V tem okviru je zanimivo sklicevanje na pojem „prevzem tveganja“, ki je značilen prav za pravo Unije o koncesijah,[32] saj kaže, da podelitev koncesij v javnem zdravstvenem sektorju ni izključena.

69. Čeprav zgoraj navedena sodna praksa nedvomno daje dragocene oporne točke za obravnavo nekaterih vprašanj, ki so jih zainteresirane stranke izpostavile v tej zadevi, vseeno menim, da je za to, da se utemelji „gospodarska“ narava lekarniške dejavnosti, potrebna podrobnejša analiza. Ta analiza se bo osredotočila na razloge, ki so po mojem mnenju Sodišče privedli do take opredelitve.

70. Po eni strani je treba upoštevati, da je Sodišče v svoji sodni praksi poudarilo, da pojmov „gospodarska dejavnost“ in „opravljanje storitev“, ker opredeljujeta področje uporabe ene od temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, *ni mogoče razlagati ozko*.[33] S tega vidika se mi zdi s pravnega zornega kota dosledno sklepati, da dejavnost, ki je tesno povezana z javnim zdravjem, kot je lekarniška dejavnost, spada na področje uporabe zadevnih temeljnih svoboščin, in sicer svobode ustanavljanja, in je zato „gospodarska“.

71. Po drugi strani dejstvo, da se je Sodišče pri presoji gospodarske narave zadevne dejavnosti oprlo na element plačila, neodvisno od tistega, ki je to plačilo izvedel, pomeni, da pojem „gospodarska dejavnost“ vključuje storitve, ki jih plača uporabnik, pa *tudi država članica*. Zadnjenavedeni primer pomeni, da imajo lahko vidiki, povezani s financiranjem nacionalnega zdravstvenega sistema, določeno vlogo in jih je zato treba upoštevati pri analizi.

72. Sodišče mora v tej zadevi preučiti, ali dejavnost preneha biti „gospodarska“, ker se financira tudi iz državnih sredstev. S trditvami slovenske vlade se ob sklicevanju na načelo solidarnosti, na katerem temelji ta sistem, v bistvu zanika „gospodarska“ narava sistema upravljanja lekarn v Sloveniji. V skladu s tem razlogovanjem zaradi socialnega namena sistema, izvajanja načela solidarnosti, neobstoja pridobitnega namena in državnega nadzora nad to dejavnostjo obstaja jasna razlika med upravljanjem lekarne in „gospodarsko dejavnostjo“.

73. Ta argument se mi iz razlogov, ki jih bom predstavil v nadaljevanju, ne zdi prepričljiv. Tako kot češka vlada menim, da dejstvo, da se lekarniška dejavnost v Sloveniji opravlja v okviru sistema javnega zdravstva, ni upoštevno za ugotavljanje narave zadevnih storitev. Opravljanje lekarniške storitve v lekarnah, kot je opisano v predložitveni odločbi, *ne pomeni izvajanja javne oblasti* v smislu člena 51 PDEU v povezavi s členom 62 PDEU, ker zadevne dejavnosti niso neposredno in posebej povezane z izvajanjem javnih pooblastil.[34] Torej ni nobenega objektivnega razloga za to, da ta storitev ne bi bila opredeljena kot „gospodarska dejavnost“ zgolj zato, ker je *povezana z vladno politiko*, v tem primeru z zdravstveno politiko.

74. Poleg tega se mi zdi, da obstoj prenosa javnih sredstev zaradi financiranja zdravil, ki jih krije zdravstveno zavarovanje, ne more vplivati na „gospodarsko“ naravo storitev, ki jih opravljajo lekarne. Storitev ohrani odplačno naravo, tudi če je njeno opravljanje financirano iz javnih sredstev. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče že presodilo, da plačila, ki jih opravijo

[31] Glej sodbo z dne 12. septembra 2000, Pavlov in drugi (od C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:428, točki 76 in 77).

[32] Glej točko 40 teh sklepnih predlogov.

[33] Glej sodbo z dne 11. aprila 2000, Deliège (C-51/95 in C-191/97, EU:C:2000:199, točka 52).

[34] Glej sodbo z dne 6. septembra 2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, točki 43 in 44).

zdravstvene zavarovalnice, pomenijo ekonomsko protidajatev za bolnišnične storitve in predstavljajo plačilo za bolnišnico, ki ta plačila prejme in ki opravlja dejavnost „gospodarske“ narave. [35]

75. Trditev slovenske vlade, da je pridobitna dejavnost lekarne le pomožna v razmerju do glavne dejavnosti negospodarske javne storitve brez glavnega cilja ustvarjanja dobička, se mi ne zdi zadostna za zanikanje „gospodarske“ narave te dejavnosti. Kot je Sodišče ugotovilo v svoji sodni praksi, je „gospodarska“ narava dejavnosti *neodvisna od kakršnega koli pridobitnega namena*. [36] Natančneje, Sodišče je ugotovilo, da to, da dejavnost opravlja subjekt, ki ne sledi pridobitnemu namenu, ne izključuje možnosti, da ta subjekt opravlja „gospodarsko dejavnost“. [37] To velja še toliko bolj, ker imajo zasebni upravljavci lekarn pridobitni namen, kot je na obravnavi priznala slovenska vlada, in to čeprav je ta namen podrejen glede na druge cilje, ki so povezani zlasti z varovanjem javnega zdravja.

76. Ob upoštevanju *široke opredelitve pojma „gospodarska dejavnost“ v okviru temeljnih svoboščin* namreč Sodišče na primer ni oklevalo glede razvrstitve pogodbenih sporazumov v zvezi z reševalnim prevozom med „storitve“ v smislu Direktive 2004/18/ES [38], tudi če je javni naročnik te sporazume sklenil s prostovoljnimi združenji in so ti sporazumi temeljili na načelu solidarnosti. [39] Na enak način je Sodišče odločilo, da to, da dejavnost opravlja zasebni partner, kot je ustanova socialne solidarnosti, na nepridobitni osnovi, ni ovira za opredelitev te dejavnosti kot „gospodarske dejavnosti“. [40]

77. Poleg tega, kot sem že navedel v predstavitvi pravnega okvira, ki se uporablja, to, da se je zakonodajalec Unije odločil, da je treba lekarniške storitve izrecno izključiti s področja uporabe Direktive 2006/123, po mojem mnenju dokazuje, da jih ni štel za „negospodarske storitve“. Preprosto ni želel, da bi za to vrsto storitev veljala posebna pravila iz te direktive. [41]

78. Nazadnje, poudariti moram, da je za vse javne zdravstvene sisteme držav članic značilno, da temeljijo na načelih dostopnosti zdravstvenega varstva, univerzalnosti in – v večji ali manjši meri – na načelu solidarnosti. Zato se ta načela skupaj z načelom pravičnosti štejejo za skupne vrednote in načela zdravstvenih sistemov Unije. [42] To dejstvo se kaže zlasti v njihovem financiranju. Zdi se mi torej, da zdravstveni sistem v obravnavani zadevi, kot ga je opisala slovenska vlada, [43] nima posebnih značilnosti, ki bi upravičevale drugačno presojo.

35 Glej sodbo z dne 12. julija 2001, Smits in Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, točka 58).

36 Glej sodbi z dne 18. decembra 2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, točka 33), in z dne 23. februarja 2016, Komisija/Madžarska (C-179/14, EU:C:2016:108, točka 154).

37 Glej sodbi z dne 23. decembra 2009, CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807, točka 45), in z dne 19. junija 2014, Centro Hospitalar de Setúbal in SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, točka 33), ter sklepne predloge generalne pravobranilke L. Medina v zadevi ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77, točka 54).

38 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132).

39 Sodbe z dne 29. novembra 2007, Komisija/Italija (C-119/06, EU:C:2007:729, točke od 36 do 41); z dne 11. decembra 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ in drugi (C-113/13, EU:C:2014:2440, točke od 32 do 43), in z dne 28. januarja 2016, CASTA in drugi (C-50/14, EU:C:2016:56, točke od 33 do 41).

40 Glej sodbo z dne 19. junija 2014, Centro Hospitalar de Setúbal in SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, točka 33).

41 Glej točko 56 teh sklepnih predlogov.

42 Glej Sklepe Sveta o skupnih vrednotah in načelih zdravstvenih sistemov Evropske unije (2006/C 146/01) (UL 2006, C 146, str. 1).

43 Opravljanje lekarniške dejavnosti v Sloveniji se v veliki meri financira z javnimi sredstvi in delno z zasebnimi sredstvi.

79. Te ugotovitve po mojem mnenju ne omaje Sklep Komisije C(2024) 3755 *final* z dne 10. junija 2024 v zadevi SA.45844[44], v katerem je bilo na podlagi načela solidarnosti ugotovljeno, da sistem zagotavljanja zdravstvenih storitev v Sloveniji ne pomeni državne pomoči v smislu člena 107 PDEU. V zvezi s tem je treba na eni strani navesti, da se *ta sklep ne nanaša na poslovanje lekarn v Sloveniji*, kot je na obravnavi na zahtevo Sodišča pojasnila Komisija. Na drugi strani, čeprav so bila pravila o koncesijah v pravu Unije prvotno razvita v okviru temeljnih svoboščin,[45] pri čemer je ta pravni položaj trajal do kodifikacije teh pravil v Direktivi 2014/23,[46] in čeprav se te svoboščine nekoliko prekrivajo z drugimi pravnimi področji (in sicer konkurenčnim pravom ali pravom državnih pomoči),[47] ostaja dejstvo, da se pojma „storitve splošnega pomena“ in „gospodarska dejavnost“ razlikujeta glede na to, ali se uporabljata v okviru temeljnih svoboščin ali pa sta razvita na teh drugih pravnih področjih.[48]

80. Čeprav je namen teh pravil tudi doseči skupni cilj vzpostavitve notranjega trga, je za pravila konkurenčnega prava in prava državnih pomoči značilno, da imajo posebne regulativne cilje in podrobna pravila za izvajanje, ki so značilna za ti pravni področji, zaradi česar se jasno razlikujejo od temeljnih svoboščin. Tako je pojem „gospodarska dejavnost“ tesno povezan s pojmom „podjetje“ v smislu člena 107(1) PDEU, ki sproži uporabo teh pravil, če so izpolnjena dodatna merila, medtem ko neobstoj „podjetja“ v smislu konkurenčnega prava ne izključuje nujno uporabe določb o temeljnih svoboščinah.[49]

81. Iz tega sledi, da morebitnih preudarkov v zvezi s področjem prava državnih pomoči ni mogoče v celoti prenesti na pravo koncesij. V vsakem primeru je treba ugotoviti, da njihova uporaba v obravnavanem primeru ni predmet te zadeve. Kot je bilo navedeno v prejšnjih točkah, je treba v skladu s sodno prakso na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev *opravljanje storitev za plačilo* šteti za „gospodarsko dejavnost“. Prav to merilo mora po mojem mnenju Sodišče v obravnavani zadevi uporabiti za razlikovanje od „negospodarskih storitev splošnega pomena“.[50]

82. Iz razlogov, navedenih v prejšnjih točkah teh sklepnih predlogov, menim, da je treba lekarniško dejavnost, katere glavni namen je izdajanje zdravil za uporabo v humani medicini na recept ali brez recepta uporabniku, vključno z zagotavljanjem svetovanja uporabniku za pravilno in varno uporabo teh zdravil, šteti za „gospodarsko dejavnost“ in je zato ni mogoče opredeliti kot „negospodarsko storitev splošnega pomena“ v smislu člena 4(2) Direktive 2014/23. Zato predlagam, da se na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori nikalno.

44 UL C, C/2024/4421.

45 Glej sodbe z dne 21. julija 2005, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, točka 15 in naslednje); z dne 13. oktobra 2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, točka 46 in naslednje); z dne 13. septembra 2007, Komisija/Italija (C-260/04, EU:C:2007:508, točka 22 in naslednje), in z dne 10. marca 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, točka 49).

46 Glej sodbi z dne 8. maja 2019, Rhenus Veniro (C-253/18, EU:C:2019:386, točka 27), in z dne 16. marca 2023, OL (Podaljšanje italijanskih koncesij) (C-517/20, EU:C:2023:219, točka 27).

47 Sánchez-Graells, A., „State Aid and EU Public Procurement: More Interactions, Fuzzier Boundaries“, v: Piernas López, J. J., in Hancher, L., (ur.), *Research Handbook on European State Aid Law*, Cheltenham, 2021, str. 329 in naslednje; Grith Skovgaard, Ø., „The Notice of the Notion of State Aid and Public Procurement Law“, *European State Aid Law Quarterly*, zvezek 15, št. 4, 2016, str. 508 in naslednje.

48 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke L. Medina v zadevi ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77, točka 52) in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi FENIN/Komisija (C-205/03 P, EU:C:2005:666, točka 51).

49 Glej sodbi z dne 19. decembra 2012, Mitteldeutsche Flughafen in Flughafen Leipzig-Halle/Komisija (C-288/11 P, EU:C:2012:821, točka 50), in z dne 22. oktobra 2015, EasyPay in Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, točka 37), ter Obvestilo Komisije o pojmu državne pomoči po členu 107(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (2016/C 262/01) (UL 2016, C 262, str. 3), točka 6.

50 Glej tudi Evropska komisija, *Priročnik o izvajanju direktive o storitvah*, Luxembourg 2022, str. 8, točka 1.1.2.1 („Negospodarske storitve splošnega pomena“).

83. Ta predlog, do katerega sem prišel na podlagi pojma „gospodarska dejavnost“, kot ga je razložilo Sodišče, se mi zdi tudi vsebinsko pravilen. Upoštevati je namreč treba, da so se „storitve splošnega pomena“ v zadnjih desetletjih znatno spremenile, tako s političnega kot s socialnega vidika. Storitve, ki so se prej štele za „negospodarske“, so *vse bolj pod vplivom pravil notranjega trga. Urejajo jih tudi predpisi na ravni Unije.* Poleg tega vedno več storitev splošnega pomena izvajajo gospodarski subjekti. Zdravstveni sektor zagotovo ni izjema.[51] Pojem „negospodarske storitve splošnega pomena“ je tako podvržen presojam določenega obdobja, tako da je mogoče danes kot „negospodarska“ v smislu sodne prakse Sodišča nedvoumno opredeliti le še nekatera področja, kot so pravosodje, policija, nacionalna varnost, upravljanje signalizacijskega sistema, nekatere izobraževalne storitve,[52] itd. Ta področja spadajo med prerogative javne oblasti države in se financirajo z davki. Vendar pa očitno ne gre za položaj, ki je obravnavan v tej zadevi.

2. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

84. Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga predlagam, je treba obravnavati tudi drugo vprašanje za predhodno odločanje, s katerim predložitveni organ v bistvu sprašuje, ali opravljanje lekarniške dejavnosti spada med „socialne in druge posebne storitve“ v smislu člena 19 Direktive 2014/23.

85. V zvezi s tem ugotavljam, da za podelitev koncesij za opravljanje „socialnih in drugih posebnih storitev“ s seznama iz Priloge IV k Direktivi 2014/23 veljajo posebna pravila iz člena 19 te direktive, in sicer poenostavljeni postopek. Zato so te storitve izvzete iz polne uporabe navedene direktive. Za ta poenostavljeni postopek podelitve je značilno, da morajo javni naročniki in naročniki v skladu z zgoraj omenjeno določbo nameravano podelitev le sporočiti s predhodnim informativnim obvestilom v skladu s členom 31(3) iste direktive in obvestilom o podelitvi koncesije z rezultati postopka podeljevanja koncesije v skladu s členom 32 Direktive 2014/23.

86. Razlog za ta poenostavljeni postopek javnega naročanja je, da imajo zadevne storitve le omejeno čezmejno razsežnost. Kot je razvidno iz uvodne izjave 53 Direktive 2014/23, se zlasti socialne, zdravstvene in izobraževalne storitve zagotavljajo v posebnem okviru, ki se med državami članicami zaradi različne kulturne tradicije zelo razlikuje. Formalne zahteve so torej manj stroge, čeprav je treba poudariti, da je treba v skladu s členom 3 te direktive v vseh primerih spoštovati načela enakega obravnavanja, prepovedi diskriminacije in preglednosti.

87. Poleg tega je treba navesti, da so v kategoriji „Zdravstvene, socialne in sorodne storitve“, navedeni v Prilogi IV k navedeni direktivi, kode „od 85000000-9 do 85323000-9“ enotnega besednjaka javnih naročil (v nadaljevanju: CPV)[53]. CPV vzpostavlja enoten klasifikacijski sistem za javna naročila, katerega namen je standardizirati referenčne sisteme, ki jih naročniki uporabljajo za opis pogodb o javnih naročilih. Kot je opozorilo Sodišče s sklicevanjem na člen 27 Direktive 2014/23 in člen 1 Uredbe št. 2195/2002, mora naročnik v postopkih podeljevanja koncesij uporabljati CPV.[54] Ker „storitve na področju farmacije“ ustrezajo kodi CPV 85149000-5, je treba te storitve šteti za del „posebnih storitev“ v smislu člena 19 te direktive. Ta ugotovitev

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

[52] Glej sodbo z dne 7. decembra 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916).

[53] Sprejet na podlagi Uredbe (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. novembra 2002 o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 5, str. 3).

[54] Glej sodbo z dne 10. novembra 2022, SHARENGO (C-486/21, EU:C:2022:868, točka 94 in naslednje).

načeloma zadostuje za pritrdilen odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje. Poleg tega to, da se Priloga IV k navedeni direktivi nanaša na lekarniške storitve, ponovno potrjuje, da jih zakonodajalec Unije šteje za „gospodarsko dejavnost“.

88. Za dodatno pojasnitev je morda koristno navesti, da bi uvrstitev med „posebne storitve“ povzročila, da bi se za lekarniške dejavnosti, ki se opravljajo v podružnici lekarne, uporabljale le obveznosti, ki izhajajo iz člena 31(3) ter členov 32, 46 in 47 Direktive 2014/23. Če bi torej predložitveni organ pri izvajanju svoje pristojnosti za presojo dejstev in uporabo prava Unije v obravnavani zadevi moral potrditi, da gre za podelitev „koncesije“, bi verjetno moral ugotoviti, ali so bile pravne zahteve, ki izhajajo iz zgoraj navedenih členov, izpolnjene. Moral bi torej preveriti, ali je bilo poslovanje podružnice lekarne predmet predhodnega informativnega obvestila iz člena 31(3) te direktive in obvestila o podelitvi koncesije iz člena 32(1) navedene direktive.

89. Poleg tega Direktiva 2014/23 tako kot direktive o javnih naročilih določa mejno vrednost, nad katero se uporablja.[55] V skladu s členom 8(1) te direktive v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja, to velja za koncesije, katerih vrednost je enaka ali večja od 5.186.000 EUR. Predložitvena odločba pa ne vsebuje nobene informacije o vrednosti koncesije. Ker predlog za sprejetje predhodne odločbe temelji na predpostavki, da se spor o glavni stvari nanaša na podelitev „koncesije“, mora torej predložitveni organ preveriti, ali vrednost te koncesije presega mejno vrednost, ki je upoštevna za ugotovitev, ali se navedena direktiva v obravnavani zadevi uporablja.[56] Če ni podrobnejših informacij, bi lahko *trajanje koncesije* morda posredno kazalo na to. Kot namreč izhaja iz člena 8(2) iste direktive, je „[v]rednost koncesije […] celotni promet koncesionarja […] *med trajanjem pogodbe*“ (moj poudarek), kar govori v prid uporabi tega merila. V zvezi s tem ni sporno, da je bilo dovoljenje za poslovanje podružnice lekarne izdano za *nedoločen čas*. V teh okoliščinah ni mogoče izključiti, da je bila upoštevna mejna vrednost presežena.

90. Glede na te preudarke menim, da lekarniška dejavnost, katere bistveni predmet je izdaja zdravil za uporabo v humani medicini na recept in brez recepta uporabniku, vključno s svetovanjem uporabniku za pravilno in varno uporabo teh zdravil, spada med „socialne in druge posebne storitve“ v smislu člena 19 Direktive 2014/23.

VI. Predlog

91. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavila Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Slovenija), odgovori:

1. Člen 4(2) Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb

   je treba razlagati tako, da

[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., in Vesterdorf, P., (ur.), *Brussels Commentary on EU Public Procurement Law*, 1. izdaja, Nomos, München, 2018, str. 1130.

[56] Glej sodbo z dne 1. avgusta 2022, Roma Multiservizi in Rekeep (C-332/20, EU:C:2022:610, točka 80).

lekarniških storitev, katerih bistveni predmet je izdaja zdravil za uporabo v humani medicini na recept in brez recepta uporabniku, vključno s svetovanjem uporabniku za pravilno in varno uporabo teh zdravil, ni mogoče opredeliti kot „negospodarske storitve splošnega pomena“.

2. Člen 19 Direktive 2014/23, naslovljen „Socialne in druge posebne storitve“,

je treba razlagati tako, da

zajema lekarniške storitve, katerih bistveni predmet je izdaja zdravil za uporabo v humani medicini na recept in brez recepta uporabniku, vključno s svetovanjem uporabniku za pravilno in varno uporabo teh zdravil.