

Anonimizirana verzija

Prijevod

C-715/23 – 1

Zahtjev za prethodnu odluku – Predmet C-715/23

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

23. studenoga 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Državna revizijska komisija za reviziju postopkov oddaje javnih naročil (Slovenija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

23. studenoga 2023.

Podnositelj zahtjeva za reviziju:

Farmacija, d.o.o.

Druga stranka u revizijskom postupku:

Občina Benedikt

[omissis]

ZAHTJEV ZA PRETHODNU ODLUKU

Stranke glavnog postupka

- 1 Podnositelj zahtjeva za reviziju: **Farmacija**, [omissis], **Ljubljana – Polje** (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva za reviziju), poziva se na pravnu zaštitu u odnosu na **Občinu Benedikt** (Općina Benedikt, Slovenija), [omissis], **Benedikt** (u daljnjem tekstu: Općina Benedikt), u pogledu obavljanja ljekarničke djelatnosti u Općini Benedikt. Budući da postupanje Općine Benedikt na koje se odnosi spor između stranaka utječe i na položaj osobe **MN**, [omissis], **Maribor**, koja obavlja

ljekarničku djelatnost u navedenoj općini, i tu osobu treba smatrati strankom glavnog postupka.

Tijelo koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku

- 2 Državna revizijska komisija za reviziju postopkov oddaje javnih naročil (Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Slovenija)¹ (u daljnjem tekstu: Državna revizijska komisija), kao tijelo koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku, u skladu sa Zakonom o pravnom varstvu v postopkih javnega naročanja (Zakon o pravnoj zaštitu u postupcima javne nabave, u daljnjem tekstu: ZPVPJN)² u Republici Sloveniji posebno je, neovisno i samostalno državno tijelo koje odlučuje o zakonitosti provedbe javne nabave u svim fazama postupka javne nabave (članak 60. stavak 1. ZPVPJN-a).
- 3 Pravna zaštita od povreda u postupcima javne nabave i od povreda u postupcima dodjele koncesija, uređenih Zakonom o nekaterih koncesijskih pogodbah (Zakon o određenim ugovorima o koncesiji, u daljnjem tekstu: ZNKP)³, u Republici Sloveniji jamči se u:
 - predrevizijskom postupku, koji se provodi pred javnim naručiteljem,
 - revizijskom postupku, koji se provodi pred Državnom revizijskom komisijom i
 - sudskom postupku, koji se u prvom stupnju provodi pred okružnim sudom, kojeg kao isključivo nadležnog određuje zakon kojim se uređuju sudovi.Pravna zaštita pred okružnim sudom ograničena je na ocjenu odgovornosti za naknadu nastale štete i na nadležnost u pogledu tužbi za utvrđenje ništetnosti ugovorâ.
- 4 Ako tijekom predrevizijskog postupka javni naručitelj odbije zahtjev za reviziju zbog postupovnih razloga, podnositelj zahtjeva za reviziju može podnijeti žalbu. U tom slučaju Državna revizijska komisija u okviru žalbenog postupka ocjenjuje zakonitost postupanja javnog naručitelja s obzirom na odbijanje zahtjeva za reviziju.
- 5 Sud Europske unije već je Državnoj revizijskoj komisiji priznao svojstvo „suda države članice” u smislu članka 267. UFEU-a u presudama od 8. lipnja 2017., Medisanus (C- 296/15, EU:C:2017:431), od 10. rujna 2020., Tax-Fin-Lex (C- 367/19, EU:C:2020:685) i od 10. studenoga 2022., Sharengo (C-486/21, EU:C:2022:868).

¹ [omissis]

² [omissis]

³ [omissis]

- 6 Činjenice na kojima se temelji zaključak u skladu s kojim se Državnoj revizijskoj komisiji priznaje svojstvo „suda države članice” u smislu članka 267. UFEU-a nisu se promijenile nakon navedenih presuda Suda Europske unije⁴.

Predmet spora u glavnom postupku

- 7 Općina Benedikt izdala je osobi MN 11. ožujka 2022., bez (prethodne) objave obavijesti o koncesiji, odobrenje na neodređeno vrijeme za upravljanje podružnicom ljekarne koja se nalazi u Benediktu.
- 8 Podnositelj zahtjeva za reviziju podnio je zahtjev za reviziju Općini Benedikt, pri čemu je istaknuo činjenicu da je sama Općina, izdavanjem navedenog odobrenja, dodijelila koncesiju za obavljanje ljekarničke djelatnosti a da nije provela odgovarajući postupak, odnosno na način da je povrijedila Direktivu 2014/23.
- 9 Općina Benedikt odbila je zahtjev za reviziju a da nije ispitala meritum, pri čemu je smatrala da podnositelj zahtjeva za reviziju nema pravo na pravnu zaštitu u okviru predrevizijskog i revizijskog postupka. U tom pogledu Općina Benedikt smatra da izdavanje odobrenja za upravljanje podružnicom ljekarne u biti ne predstavlja dodjelu koncesije za usluge koja je uređena ZNKP-om⁵.
- 10 Protiv te odluke Općine Benedikt podnositelj zahtjeva za reviziju podnio je žalbu koju je Općina Benedikt uputila Državnoj revizijskoj komisiji. Podnositelj zahtjeva za reviziju ponavlja da je izdavanjem odobrenja Općina Benedikt dodijelila koncesiju za usluge bez provedbe odgovarajućeg postupka i u biti navodi da je koncesija za obavljanje ljekarničke djelatnosti obuhvaćena područjem primjene ZNKP-a odnosno područjem primjene Direktive 2014/23.
- 11 Odluka Državne revizijske komisije u postupku o kojem je riječ ovisi o tome je li dodjela koncesije u svrhu obavljanja ljekarničke djelatnosti obuhvaćena područjem primjene Direktive 2014/23.
- 12 Državna revizijska komisija smatra da je Općina Benedikt izdavanjem odobrenja za upravljanje podružnicom ljekarne dodijelila koncesiju za obavljanje ljekarničke djelatnosti. Naime, ljekarnička djelatnost može se obavljati i u okviru podružnice ljekarne. Iako se nacionalnim zakonodavstvom predviđa izdavanje odobrenja za upravljanje podružnicom ljekarne, to odobrenje ne predstavlja ovlaštenje u smislu uvodne izjave 14. Direktive 2014/23, odnosno ovlaštenje kojim država članica ili njezino tijelo postavlja uvjete za izvršavanje gospodarske djelatnosti, koje se izdaje na zahtjev gospodarskog subjekta (a ne na inicijativu javnog naručitelja) koji ispunjava unaprijed određene zahtjeve⁶.

⁴ [omissis]

⁵ ZNKP-om je u slovenski pravni poredak prenesena Direktiva 2014/23.

⁶ Broj subjekata koji obavljaju poslove ljekarne na određenom području ograničen je jer općina može uspostaviti novu ljekarnu (podružnicu) samo ako su ispunjeni uvjeti koji se zakonom

- 13 Općina Benedikt ispunjava kriterije kako bi je se smatralo javnim naručiteljem u smislu članka 6. Direktive 2014/23. Budući da je odobrenje za obavljanje ljekarničke djelatnosti na području Benedikta izdano na neodređeno vrijeme, Državna revizijska komisija smatra da procijenjena vrijednost ljekarničke usluge premašuje prag utvrđen člankom 8. Direktive 2014/23⁷.
- 14 Međutim, Državna revizijska komisija dvoji u pogledu pitanja jesu li usluge povezane s ljekarničkom djelatnošću u biti usluge koje su obuhvaćene područjem primjene Direktive 2014/23.

Relevantna pravna pravila

Pravo Unije

- 15 Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji

U članku 1. Direktive 2014/23 navodi se:

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.

Iz članka 4. Direktive 2014/23 proizlazi:

1. Ova Direktiva ne utječe na slobodu država članica da u skladu s pravom Unije same odrede usluge koje smatraju uslugama od općeg gospodarskog interesa, načine na koje bi se one trebale organizirati i financirati, sukladno propisima o državnoj potpori, te specifične obveze kojima podliježu. Isto tako, ova Direktiva ne utječe na način na koji države članice organiziraju svoje sustave socijalne sigurnosti.
2. Negospodarske usluge od općeg interesa izvan su područja primjene ove Direktive.

Člankom 19. Direktive 2014/23 određuje 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.

predviđaju za njezino otvaranje (broj stanovnika u području rada, udaljenost između postojeće ljekarne i nove podružnice).

⁷ Državna revizijska komisija ne raspolaže podacima o procijenjenoj vrijednosti jer Općina Benedikt smatra da ZNKP odnosno Direktiva 2014/23 nisu primjenjivi na ovaj slučaj i stoga smatra da nije dužna izračunati procijenjenu vrijednost.

Nacionalno pravo

16 ZNKP

Člankom 2. ZNKP-a predviđa se:

Za potrebe ovog zakona:

18. „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, nego se na njih primjenjuju posebne obveze pružanja javne usluge.

U članku 10. ZNKP-a 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.

Iz članka 11. stavka 1. ZNKP-a proizlazi:

Ovaj zakon ne primjenjuje se na:

1. koncesije za negospodarske usluge od općeg interesa.

U članku 15. ZNKP-a navodi se:

Na koncesije za društvene i druge posebne usluge navedene u Prilogu IV. Direktivi 2014/23/EU 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.

17 Zakon o zdravstveni dejavnosti (Zakon o zdravstvenoj zaštiti, u daljnjem tekstu: ZZDej)⁸

Člankom 1. ZZDej-a predviđa se:

Zdravstvena zaštita pruža se na primarnoj, sekundarnoj i tercijarnoj razini.

Primarna zdravstvena zaštita obuhvaća osnovnu zdravstvenu zaštitu i ljekarničku djelatnost.

Člankom 3. ZZDej-a predviđa se:

Zdravstvenu zaštitu pružaju domaće i strane fizičke i pravne osobe koje su od Ministarstva zdravlja ishodile odobrenje za pružanje zdravstvene zaštite.

⁸ [omissis]

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 pravnim pravilima kojima se uređuje zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje, osiguravaju kao prava koja proizlaze iz obveznog zdravstvenog osiguranja te se uglavnom financiraju, u cijelosti ili djelomično, iz javnih sredstava iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Zdravstvene usluge iz prethodne rečenice, kao negospodarske usluge od općeg interesa, trebaju bez namjere ostvarivanja dobiti pružati pružatelji zdravstvene zaštite, na način da je višak prihoda u odnosu na rashode namijenjen obavljanju i razvoju zdravstvene zaštite⁹.

Člankom 20. stavkom 1. ZZDej-a određuje se sljedeće:

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

18 Zakon o lekarniški dejavnosti (Zakon o ljekarništvu, u daljnjem tekstu: ZLD-1)¹⁰

Članak 1. ZLD-1-a glasi:

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

Iz članka 2. ZLD-1-a proizlazi:

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.

Osim cilja iz prethodnog stavka, ljekarničkom djelatnošću osigurava se i liječenje lijekovima u svrhu očuvanja zdravlja i postizanja kliničkih, humanitarnih i gospodarskih rezultata koji se očekuju od određenog liječenja.

Člankom 5. ZLD-1-a određuje se:

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

⁹ Ustavno sodišče Republike Slovenije (Ustavni sud Republike Slovenije) ukinulo je članak 3. stavak 2. drugu rečenicu ZZDej-a u dijelu u kojem se njime uređuje višak prihoda u odnosu na rashode koji su ostvarili subjekti koji posluju u sustavu koncesija za određenu ljekarničku djelatnost.

¹⁰ [omissis]

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

Mrežu ljekarničke djelatnosti u smislu ovog zakona na primarnoj razini osigurava općina ili više susjednih općina zajedno, a na sekundarnoj i tercijarnoj razini država.

Člankom 6. stavkom 1. ZLD-1-a predviđa se:

Ljekarnička djelatnost obuhvaća:

- opskrbu lijekovima za humanu i veterinarsku primjenu koji se izdaju na liječnički recept ili lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta,
- opskrbu hranom namijenjenom za posebne medicinske potrebe,
- liječenje pacijenata lijekovima,
- djelatnost savjetovanja koje provode ljekarnici,
- ljekarničke intervencije,
- usluge telefarmacije,
- izradu magistralnih lijekova za humanu i veterinarsku medicinsku primjenu,
- izradu proizvoda kojima se podupiru liječenje i očuvanje zdravlja,
- proizvodnju galenskih lijekova za humanu i veterinarsku medicinsku primjenu,
- djelatnost radiofarmacije,
- kontrolu kvalitete sirovina za izradu i proizvodnju magistralnih i galenskih lijekova,
- kontrolu kvalitete galenskih lijekova,
- nadzor nad podacima i prijava nuspojave ili sumnji na nuspojave,
- povlačenje neiskorištenih lijekova ili ostataka nastalih od lijekova u skladu s propisima o gospodarenju medicinskim otpadom,
- druge aktivnosti povezane s opskrbom lijekovima i drugim proizvodima kojima se osigurava njihova pravilna, racionalna i sigurna upotreba.

Člankom 7. ZLD-1-a određuje se:

Osim djelatnosti iz prethodnog članka, ljekarne mogu obavljati i sljedeće djelatnosti:

- opskrba drugim proizvodima kojima se podupiru liječenje i očuvanje zdravlja,
- izrada galenskih proizvoda,
- izrada magistralnih homeopatskih lijekova,
- opskrba veterinarskim proizvodima,
- opskrba biocidnim proizvodima i kemikalijama,
- provedba samodijagnostičkih mjerenja i testova,
- djelatnost prevencije i zdravstvenog obrazovanja,
- pedagoška i obrazovna djelatnost,
- djelatnost znanstvenog istraživanja,
- druge djelatnosti i usluge u području promicanja i zaštite zdravlja,
- dostava lijekova i drugih proizvoda u domove pacijenata, zdravstvenim djelatnicima i drugim fizičkim ili pravnim osobama,
- druge usluge povezane s ljekarničkom djelatnošću.

Člankom 8. stavkom 1. ZLD-1-a predviđa se:

Ljekarnička djelatnost na primarnoj razini obavlja se:

- u ljekarni,
- u podružnici ljekarne ili
- u ljekarni uspostavljenoj u liječničkoj ordinaciji.

U članku 15. stavku 1. ZLD-1-a navodi se:

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

- uplate za usluge koje se pružaju u okviru ljekarničke djelatnosti na temelju ugovora sklopljenih s tijelima zdravstvenog osiguranja,
- uplate odobrenih sredstava proračuna,
- sredstva osnivačkog tijela.

Člankom 27. stavkom 1. ZLD-1-a predviđa se:

Javno tijelo za ljekarništvo na primarnoj razini na svojem području uspostavlja općina ili više susjednih općina zajedno, nakon pribavljenog mišljenja nadležne strukovne organizacije i u dogovoru s ministarstvom.

Člankom 39. stavkom 1. ZLD-1-a predviđa se:

Za obavljanje ljekarničke djelatnosti na primarnoj razini u skladu s uvjetima predviđenima ovim zakonom može se dodijeliti koncesija fizičkoj osobi koja je nositelj ljekarničke djelatnosti odnosno pravnoj osobi u kojoj nositelj ljekarničke djelatnosti koji je u toj pravnoj osobi i rukovoditelj ili upravljačko tijelo ima više od 50 % udjela u temeljnom kapitalu (u daljnjem tekstu: koncesionar).

Opis ljekarničke djelatnosti o kojoj je riječ u glavnom postupku

- 19 U Republici Sloveniji ljekarnička djelatnost uređena je zakonom u cilju da se osigura da sve usluge opskrbe korisnika lijekovima pružaju osobe koje za to imaju odgovarajuće kvalifikacije kako bi se izbjegao rizik od toga da se našteti zdravlju korisnika usluga o kojima je riječ. Temeljni cilj obavljanja ljekarničke djelatnosti stoga nije ostvarivanje dobiti, nego je namjera ostvarivanja dobiti na pojedinačnoj razini podređena ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu, a na kolektivnoj razini zadovoljenju javnih potreba u interesu javnog zdravlja. Navedeno se primjenjuje neovisno o tome tko obavlja ljekarničku djelatnost.
- 20 U Republici Sloveniji ljekarnička djelatnost dio je zdravstvene usluge i obavlja se kao javna zdravstvena usluga kojom se osiguravaju kontinuirana i redovita opskrba stanovništva i zdravstvenih djelatnika lijekovima te liječenje pacijenata lijekovima. Njezin je cilj 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. Bitan element ljekarničke djelatnosti jest opskrba lijekovima za humanu i veterinarsku primjenu koji se izdaju na liječnički recept ili lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta (maloprodaja lijekova), kao i opskrba hranom namijenjenom za posebne medicinske potrebe, pri čemu se pod opskrbom lijekovima smatra predaja lijeka korisniku te pružanje odgovarajućih uputa za upotrebu i savjetovanje radi pravilne i sigurne upotrebe. Maloprodaja lijekova za humanu primjenu, koju prati odgovarajuća stručna pomoć u obliku savjetovanja, provodi se samo u ljekarnama i specijaliziranim prodavaonicama, ali u vrlo ograničenom opsegu u slučaju navedenih prodavaonica¹¹.

¹¹ Odnosno samo nakon posebnog prethodnog odobrenja Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke (Javna agencija Republike Slovenije za lijekove i medicinske proizvode) i samo za lijekove i medicinske proizvode koji se izdaju bez liječničkog recepta, čija je isključiva namjena ublažavanje slabijih simptoma i čija upotreba podrazumijeva samo nisku razinu rizika; u tom slučaju navedena agencija može također odrediti ograničenja u pogledu doziranja lijekova, veličine njihova pakiranja i broja prodanih jedinica [članak 126. Zakona o zdravilima (Zakon o lijekovima)].

- 21 Mrežom ljekarničke djelatnosti na primarnoj razini upravljaju općine, koje su autonomna lokalna tijela. Općine izvršavaju svoju nadležnost za uspostavu mreže ljekarničke djelatnosti (su)osnivanjem javnog tijela za ljekarništvo, odnosno dodjelom koncesije za obavljanje ljekarničke djelatnosti fizičkoj ili pravnoj osobi. Ljekarnička djelatnost obavlja se u ljekarni, podružnici ljekarne ili u ljekarni uspostavljenoj u liječničkoj ordinaciji.
- 22 Pravne osobe (koje nije osnovala općina) stoga mogu obavljati ljekarničku djelatnost samo i isključivo ako je dodijeljena koncesija. Navedena odredba odnosi se na fizičke ili pravne osobe (koje nije osnovala općina) na području općine koja je dodijelila koncesiju odnosno na području susjednih općina ako su te općine zajedno dodijelile koncesiju. Stoga se fizičkim ili pravnim osobama (koje nije osnovala općina) samo na temelju dodjele koncesije omogućuje obavljanje ljekarničke djelatnosti.
- 23 Ljekarnička djelatnost financira se javnim i privatnim sredstvima. Javnim sredstvima, odnosno obveznim zdravstvenim osiguranjem, financira se opskrba lijekom koji se izdaje na liječnički recept, odnosno financira se i sam lijek koji se izdaje na liječnički recept¹² i ljekarnička usluga povezana s opskrbom o kojoj je riječ i pružanjem odgovarajućih uputa i savjetovanja radi pravilne i sigurne upotrebe samog lijeka. Cijena ljekarničke usluge opskrbe lijekom koji se izdaje na liječnički recept (koja se ponderira na temelju bodovanja) ista je za sve lijekove koji se izdaju na liječnički recept i za sve pružatelje ljekarničke usluge. Osim toga, javna sredstva upotrebljavaju se za financiranje usluga dežurstva i pripravnosti.
- 24 Lijekovi koji se izdaju bez liječničkog recepta u cijelosti se plaćaju privatnim financijskim sredstvima ili sredstvima korisnika i u tim se okolnostima za određene lijekove koji se izdaju bez liječničkog recepta utvrđuje maksimalna cijena, dok drugi imaju cijenu koja se određuje prema pravilima slobodnog tržišta.

Obrazloženje zahtjeva za prethodnu odluku

- 25 Državna revizijska komisija pita može li se određenu ljekarničku djelatnost, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, čiji je bitan element opskrba korisnika lijekovima za humanu primjenu koji se izdaju na liječnički recept ili lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta, zajedno sa savjetovanjem radi njihove pravilne i sigurne upotrebe, smatrati negospodarskom uslugom od općeg interesa koja nije obuhvaćena područjem primjene Direktive 2014/23.
- 26 Pojmovi „negospodarske usluge od općeg interesa” i „usluge od općeg gospodarskog interesa” nisu izričito definirani u Direktivi 2014/23. Prema

¹² Lijekovi koji se izdaju na teret zdravstvenog osiguranja razvrstavaju se u popise (takozvani pozitivni ili privremeni popisi). O činjenici je li lijek uvršten na popis također ovisi dio cijene razvrstanog lijeka koji pokriva obvezno zdravstveno osiguranje. Preostali dio cijene pokriva dopunsko zdravstveno osiguranje odnosno sam korisnik ako nije ugovorio dopunsko zdravstveno osiguranje u obliku dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja.

ustaljenoj sudskoj praksi, iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da se izrazi odredbe prava Unije koja ne sadržava nikakvo izravno upućivanje na pravo država članica radi utvrđenja njezina smisla i dosega moraju u pravilu autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Europskoj uniji, uzimajući u obzir njezin kontekst i cilj koji se želi postići propisom o kojem je riječ.

- 27 Iz uvodne izjave 6. Direktive 2014/23 proizlazi da države članice imaju slobodu odlučivati o organizaciji pružanja usluga, bez obzira radi li se o uslugama od općeg gospodarskog interesa, negospodarskim uslugama od općeg interesa ili njihovoj kombinaciji. Iz sudske prakse Suda¹³ proizlazi da se pravom Zajednice ne ograničava nadležnost država članica u pogledu uspostave njihovih sustava socijalne sigurnosti i, konkretno, u pogledu donošenja pravnih pravila čiji je cilj organizacija zdravstvenih usluga kao što su ljekarne, pri čemu treba voditi računa o činjenici da su zdravlje i život ljudi na prvome mjestu među dobrima i interesima koje štiti Ugovor te da je na državama članicama da se odluče za razinu zaštite javnog zdravlja koju žele osigurati i za način na koji ta razina treba biti dosegnuta.
- 28 Nacionalni zakonodavac izričito je utvrdio da je zdravstvena zaštita negospodarska usluga od općeg interesa. Budući da je ljekarnička djelatnost dio zdravstvene zaštite, zakonodavac je na taj način utvrdio da je i ljekarnička djelatnost negospodarska usluga od općeg interesa.
- 29 Međutim, iako Državna revizijska komisija smatra da je obavljanje ljekarničke djelatnosti aktivnost koja je socijalno relevantna jer je njezin cilj osiguravanje javnog zdravlja i glavni cilj nije ostvarivanje dobiti, iz sudske prakse proizlazi 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 korisnik¹⁴.
- 30 Državna revizijska komisija stoga dvoji u pogledu toga da se ljekarnička usluga, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, može kvalificirati kao negospodarska usluga od općeg interesa jer se pružateljima ljekarničkih usluga za pružanje takvih usluga plaća naknada iz sredstava sustava obveznog zdravstvenog osiguranja i sredstava korisnika. Na temelju nacionalnog zakonodavstva¹⁵, u slučaju opskrbe lijekom koji se izdaje na liječnički recept, pružatelji ljekarničkih usluga dobivaju naknadu troškova nabave samog lijeka iz sredstava obveznog zdravstvenog osiguranja i također dobivaju unaprijed određeni iznos za

¹³ Presude Suda od 19. svibnja 2009., Komisija/Italija (C-531/06, EU:C:2009:315) i od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr. (C-171/07 i C-172/07, EU:C:2009:316)

¹⁴ Presuda od 14. [srpnja] 2022., ASADE, C- 436/20, EU:C:2022:559

¹⁵ Članci 23. i 63. Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Zakon o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju)

upravljanje liječničkim receptom, dostavu lijeka i odgovarajuće savjetovanje u vezi s upotrebom samog lijeka. U slučaju opskrbe lijekom koji se izdaje bez liječničkog recepta korisnici plaćaju njegovu cijenu u cijelosti.

- 31 U slučajevima u kojima se usluge povezane s obavljanjem ljekarničke djelatnosti, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, i koje se uglavnom odnose na usluge opskrbe lijekovima za humanu primjenu koji se izdaju na liječnički recept i lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta, zajedno sa savjetovanjem u pogledu pravilne i sigurne upotrebe samog lijeka, ne mogu smatrati gospodarskim uslugama od općeg interesa te u slučajevima u kojima je, slijedom toga, pružanje takvih usluga obuhvaćeno područjem primjene Direktive 2014/23, Državna revizijska komisija postavlja još jedno pitanje, odnosno pita može li se pružanje takvih usluga smatrati društvenim ili drugim posebnim uslugama iz Priloga IV. toj direktivi.
- 32 Navedene usluge mogle bi biti obuhvaćene CPV oznakom 85149000 (Ljekarničke usluge), ali na temelju Uredbe br. 2195/2002 o Jedinstvenom rječniku javne nabave (CPV) nije moguće zaključiti koje usluge treba uključiti u tu CPV oznaku. Isto tako, ni napomene s objašnjenjem CPV oznaka¹⁶, koje nisu formalni izvor prava, ne omogućuju da se utvrdi koje su usluge obuhvaćene CPV oznakom 85149000 (Ljekarničke usluge).

Odluka i sadržaj zahtjeva za prethodnu odluku

- 33 Budući da je Državnoj revizijskoj komisiji za odlučivanje potrebna odluka o tumačenju prava Europske unije, Državna revizijska komisija u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a upućuje Sudu dva prethodna pitanja koja se navode u nastavku te pojašnjava da na drugo pitanje treba odgovoriti samo u slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje:
1. **Može li se uslugu koja se odnosi na obavljanje ljekarničke djelatnosti i koja se u biti sastoji od opskrbe korisnika lijekovima za humanu primjenu koji se izdaju na liječnički recept i lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta, zajedno sa savjetovanjem korisnika u pogledu pravilne i sigurne upotrebe samih lijekova, kvalificirati kao „gospodarsku uslugu od općeg interesa” u smislu članka 4. stavka 2. Direktive 2014/23?**
 2. **Može li se uslugu koja se odnosi na obavljanje ljekarničke djelatnosti i koja se u biti sastoji od opskrbe korisnika lijekovima za humanu primjenu koji se izdaju na liječnički recept i lijekovima koji se izdaju bez liječničkog recepta, zajedno sa savjetovanjem korisnika u pogledu pravilne i sigurne upotrebe samih lijekova, smatrati društvenom i drugom posebnom uslugom u smislu članka 19. Direktive 2014/23?**

¹⁶ [omissis]

[*omissis*]

RADNI DOKUMENT