

# Anonimizirana različica

C-715/23 – 1

## Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Zadeva C-715/23

### Predhodno odločanje

**Datum vložitve:**

23. november 2023

**Predložitveno sodišče:**

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

**Datum predložitvene odločbe:**

23. november 2023

**Tožeča stranka:**

Farmacija, d.o.o.

**Tožena stranka:**

Občina Benedikt

Vpisano v vpisnik Sodišča	
Pod opravilno številko	1275167
Luksemburg, dne	27. 11. 2023
Faks. / el. pošta:	23.11.2023
Prejeto dne:	27.11.2023
	Sodni tajnik, po/odredbi Matija Longar Administrator

[OMISSIS]

### PREDLOG ZA

### SPREJETJE PREDHODNE ODLOČBE

*Stranke o sporu o glavni stvari*

- (1) Vlagatelj **Farmacija**, [OMISSIS] **Ljubljana – Polje** (v nadaljevanju: vlagatelj) uveljavlja pravno varstvo proti **Občini Benedikt**, [OMISSIS] **Benedikt** (v nadaljevanju: Občina Benedikt) v zvezi z izvajanjem lekarniške dejavnosti v Občini Benedikt. Ker med strankama sporno ravnanje Občine Benedikt vpliva tudi na položaj subjekta **MN**, [OMISSIS] **Maribor**, ki v Občini Benedikt izvaja lekarniško dejavnost, gre tudi omenjeni subjekt šteti za stranko postopka o glavni stvari.

### ***Predložiteni organ***

- (2) Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil<sup>1</sup> (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija), kot predložiteni organ, je v Republiki Sloveniji na podlagi Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (v nadaljevanju: ZPVPJN)<sup>2</sup> poseben, neodvisen in samostojen državni organ, ki odloča o zakonitosti oddaje javnih naročil v vseh stopnjah postopka javnega naročanja (člen 60(1) ZPVPJN).
- (3) V Republiki Sloveniji je pravno varstvo zoper kršitve v postopkih javnega naročanja in zoper kršitve v postopku podeljevanja koncesij, ki so zajete z Zakonom o nekaterih koncesijskih pogodbah (v nadaljevanju: ZNKP)<sup>3</sup> zagotovljeno v:
- predrevizijskem postopku, ki poteka pred naročnikom,
  - revizijskem postopku, ki poteka pred Državno revizijsko komisijo, in
  - sodnem postopku, ki na prvi stopnji poteka pred okrožnim sodiščem, ki ga kot izključno pristojnega določa zakon, ki ureja sodišča.

Pravno varstvo pred okrožnim sodiščem je omejeno na presojo odškodninske odgovornosti za nastalo škodo in uveljavljanje ničnosti pogodb.

- (4) Če naročnik v predrevizijskem postopku zahtevek za revizijo zavrže iz procesnih razlogov, lahko vlagatelj vložijo pritožbo. V tem primeru Državna revizijska komisija v pritožbenem postopku presoja zakonitost naročnikovega ravnanja v zvezi z zavrnjenjem zahtevka za revizijo.
- (5) Sodišče Evropske unije je Državni revizijski komisiji status „sodišča države članice“ v smislu člena 267 PDEU že priznalo v sodbi z dne 8. junija 2017, Medisanus, C-296/15, sodbi z dne 10. septembra 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, in sodbi z dne 10. novembra 2022, Sharengo, C-486/21.
- (6) Okoliščine, ki utemeljujejo sklep, da gre Državni revizijski komisiji priznati status „sodišča države članice“ v smislu člena 267 PDEU, se od omenjenih odločitev Sodišča Evropske unije niso spremenila.<sup>4</sup>

### ***Predmet spora o glavni stvari***

<sup>1</sup> [OMISSIS]

<sup>2</sup> [OMISSIS]

<sup>3</sup> [OMISSIS]

<sup>4</sup> [OMISSIS]

- (7) Občina Benedikt je dne 11. 3. 2022, brez (predhodne) objave obvestila o koncesiji, za nedoločen čas izdala dovoljenje MN za poslovanje podružnice lekarne v kraju Benedikt.
- (8) Vlagatelj je pred Občino Benedikt vložil zahtevek za revizijo, v katerem je Občini Benedikt očital, da je z izdajo omenjenega dovoljenja podelila koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti brez izvedbe ustreznega postopka oz. v nasprotju z Direktivo 2014/23.
- (9) Občina Benedikt je zahtevek za revizijo brez vsebinske obravnave zavrgla, ker je menila, da vlagatelj nima zagotovljenega pravnega varstva v predrevizijskem in revizijskem postopku. Občina Benedikt tako meni, da izdaja dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne po vsebini ne predstavlja podelitve koncesije storitve, ki bi jo urejal ZNKP.<sup>5</sup>
- (10) Zoper to odločitev Občine Benedikt je vlagatelj vložil pritožbo, katero je Občina Benedikt odstopila v reševanje Državni revizijski komisiji. Vlagatelj ponavlja, da je Občina Benedikt z izdajo dovoljenja podelila koncesijo storitve brez izvedbe ustreznega postopka, s čimer smiselno zatrjuje, da koncesija za izvajanje lekarniške dejavnosti spada v področje uporabe ZNKP oz. v področje uporabe Direktive 2014/23.
- (11) Odločitev Državne revizijske komisije v pritožbenem postopku je odvisna od vprašanja, ali podelitev koncesije za izvajanje lekarniške dejavnosti spada v področje uporabe Direktive 2014/23.
- (12) Državna revizijska komisija šteje, da je Občina Benedikt z izdajo dovoljenja za poslovanje podružnice lekarne podelila koncesijo za izvajanje lekarniške dejavnosti. Lekarniška dejavnost se namreč lahko izvaja tudi v okviru podružnice lekarne. Četudi nacionalna zakonodaja za poslovanje podružnice lekarne predvideva izdajo dovoljenja, pri tem dovoljenju ne gre za dovoljenje v smislu uvodne izjave 14 Direktive 2014/23 – torej za dovoljenje, pri katerem bi država članica (ali njen organ) določila pogoje za izvajanje dejavnosti in ki se dodeli na zahtevo gospodarskega subjekta (in ne na pobudo naročnika), ki izpolnjuje vnaprej določene zahteve.<sup>6</sup>
- (13) Občina Benedikt izpolnjuje kriterije javnega naročnika v smislu člena 6 Direktive 2014/23. Ker je dovoljenje za izvajanje lekarniške dejavnosti v kraju Benedikt izdano za nedoločen čas, po mnenju Državne revizijske

<sup>5</sup> Z ZNKP je bila v slovenski pravni red prenesena Direktiva 2014/23.

<sup>6</sup> Število izvajalcev lekarniške dejavnosti na določenem območju je omejeno, saj lahko občina ustanovi novo (podružnico) lekarno šele, če so izpolnjeni zakonski pogoji za njeno ustanovitev (število prebivalstva na gravitacijskem območju, razdalja med obstoječo lekarno in novo podružnico lekarne ...).

komisije ocenjena vrednost storitve izvajanja lekarniške dejavnosti presega mejni prag iz člena 8 Direktive 2014/23.<sup>7</sup>

- (14) Državni revizijski komisiji pa se pojavlja dvom, ali storitve izvajanja lekarniške dejavnosti po vsebini predstavljajo storitve, ki spadajo v področje uporabe Direktiva 2014/23.

### *Upoštevne pravne določbe*

#### *Pravo Unije*

- (15) Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb

Člen 1 Direktive 2014/23 določa:

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.

Člen 4 Direktive 2014/23 določa:

1. Ta direktiva ne vpliva na možnost držav članic, da v skladu s pravom Unije same opredelijo, kaj štejejo za storitve splošnega gospodarskega pomena, kako bi morale biti te storitve organizirane in financirane v skladu s pravili o državni pomoči in katere posebne obveznosti bi zanje morale veljati. Ta direktiva prav tako ne vpliva na to, kako države članice urejajo svoje sisteme socialne varnosti.
2. Negospodarske storitve splošnega pomena ne spadajo v področje uporabe te direktive.

Člen 19 Direktive 2014/23 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.

#### *Nacionalno pravo*

- (16) Zakon o nekaterih koncesijskih dejavnostih (ZNKP)

Člen 2 ZNKP določa:

Izrazi, uporabljeni v tem zakonu, pomenijo:

<sup>7</sup> Državna revizijska komisija ne razpolaga s podatkom o ocenjeni vrednosti, saj je Občina Benedikt mnenja, da se v konkretnem primeru ne uporablja ZNKP oz. Direktiva 2014/23 in da torej niti ne obstoji njena obveznost za izračun ocenjene vrednosti.

18. „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.

Člen 10 ZNKP 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.

Člen 11(1) ZNKP določa:

Ta zakon se ne uporablja za:

1. koncesije za negospodarske storitve splošnega pomena.

Člen 15 ZNKP določa:

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

(17) Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej)<sup>8</sup>

Člen 1 ZZDej določa:

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

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

Člen 3 ZZDej določa:

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

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

<sup>8</sup> [OMISSIS]

zavarovanja. Zdravstvene storitve iz prejšnjega stavka kot negospodarske storitve splošnega pomena izvajalci zdravstvene dejavnosti opravljajo na nepridobiten način, tako da se presežek prihodkov na odhodki porabi za opravljanje in razvoj zdravstvene dejavnosti.<sup>9</sup>

Člen 20(1) ZZDej določa:

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

(18) Zakon o lekarniški dejavnosti (ZLD-1)<sup>10</sup>

Člen 1 ZLD-1 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.

Člen 2 ZLD-1 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.

Poleg namena iz prejšnjega odstavka lekarniška dejavnost zagotavlja tudi farmacevtske obravnave za ohranjanje zdravja in doseganje pričakovanih kliničnih, humanističnih in ekonomskih izidov zdravljenja.

Člen 5 ZLD-1 določa:

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.

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

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.

<sup>9</sup> Drugo poved drugega odstavka 3. člena ZZDej je Ustavno sodišče Republike Slovenije razveljavilo, kolikor ureja presežke prihodkov nad odhodki za izvajalce koncesionirane lekarniške dejavnosti.

<sup>10</sup> [OMISSIS]

Člen 6(1) ZLD-1 določa:

Lekarniška dejavnost vključuje:

- izdajanje zdravil za uporabo v humani in veterinarski medicini na recept in brez recepta,
- izdaja živil za posebne zdravstvene namene,
- farmacevtsko obravnavo pacienta,
- dejavnosti farmacevta svetovalca,
- farmacevtsko intervencijo,
- storitve telefarmacije,
- pripravo magistralnih zdravil za uporabo v humani in veterinarski medicini,
- pripravo izdelkov za podporo zdravljenja in ohranitev zdravja,
- izdelovanje galenskih zdravil za uporabo v humani in veterinarski medicini,
- radiofarmacevtsko lekarniško dejavnost,
- preverjanje kakovosti vhodnih snovi za pripravo in izdelavo magistralnih in galenskih zdravil,
- preverjanje kakovosti galenskih zdravil,
- spremljanje podatkov in poročanje o neželenih učinkih ali sumu nanje,
- prevzem neporabljenih oziroma odpadnih zdravil v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z odpadnimi zdravili,
- drugo dejavnost pri izdaji zdravil in drugih izdelkov, ki zagotavlja njihovo pravilno, smiselno in varno uporabo.

Člen 7 ZLD-1 določa:

Poleg dejavnosti iz prejšnjega člena lahko lekarne opravljajo še naslednje dejavnosti:

- preskrbo z drugimi izdelki za podporo zdravljenja in ohranitev zdravja,
- izdelovanje galenskih izdelkov,
- pripravo magistralnih homeopatskih zdravil,

- preskrbo z veterinarskimi izdelki,
- preskrbo z biocidnimi izdelki in kemikalijami,
- izvajanje samodiagnostičnih meritev in testov,
- preventivno in zdravstveno-izobraževalno dejavnost,
- pedagoško-izobraževalno dejavnost,
- znanstvenoraziskovalno dejavnost,
- druge dejavnosti in storitve s področja krepitev in varovanja zdravja,
- dostavo zdravil in drugih izdelkov na dom pacientov, k izvajalcem zdravstvene dejavnosti ter k drugim pravnim in fizičnim osebam,
- druge storitve, povezane z lekarniško dejavnostjo.

Člen 8(1) ZLD-1 določa:

Lekarniška dejavnost na primarni ravni se izvaja:

- v lekarni,
- v podružnici lekarne ali
- s priročno zalogo zdravil.

Člen 15(1) ZLD-1 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.

Člen 27(1) ZLD-1 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.

Člen 39(1) ZLD-1 določa:



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).

*Opis lekarniške dejavnosti iz postopka o glavni stvari*

- (19) V Republiki Sloveniji je lekarniška dejavnost zakonsko regulirana z namenom, da vse storitve izdaje zdravil uporabnikom izvajajo za to ustrezno strokovno usposobljene osebe in da se s tem prepreči možnost nastanka škode za zdravje uporabnika storitev. Temeljni cilj izvajanja lekarniške dejavnosti zato ni pridobivanje dobička, temveč je na ravni posameznika pridobitni namen podrejen uresničevanju pravice do zdravstvenega varstva, na ravni družbene skupnosti pa zadovoljevanju javnih potreb v skrbi za javno zdravje. Navedeno velja ne glede na to, kdo izvaja lekarniško dejavnost.
- (20) V Republiki Sloveniji je lekarniška dejavnost del zdravstvene dejavnosti in se izvaja kot javna zdravstvena služba, s katero se zagotavljata trajna in nemotena oskrba prebivalstva in izvajalcev zdravstvene dejavnosti z zdravili ter farmacevtska obravnava pacientov. Namenjena je zagotavljanju kakovostne in učinkovite preskrbe z zdravili in drugimi izdelki za podporo zdravljenja in ohranitev zdravja ter svetovanju glede njihove varne, pravilne in učinkovite uporabe pacientom in zdravstvenim delavcem v zdravstvu. Bistveni del lekarniške dejavnosti predstavlja izdajanje zdravil za uporabo v humani in veterinarski medicini na recept in brez recepta (promet z zdravili na drobno) ter izdaja živil za posebne zdravstvene namene, pri čemer izdaja zdravila pomeni vročitev zdravila uporabniku ter dajanje ustreznega navodila za uporabo in svetovanje za pravilno in varno uporabo. Promet z zdravili za uporabo v humani medicini na drobno, ki ga spremlja ustrezna strokovna podpora s svetovanjem, se izvaja le v lekarnah in specializiranih prodajalnah, vendar v slednjih zelo omejeno.<sup>11</sup>
- (21) Za mrežo lekarniške dejavnosti na primarnem nivoju skrbijo občine, to so samoupravne lokalne skupnosti. Pristojnost zagotavljanja mreže lekarniške dejavnosti občine izvajajo z (so)ustanovitvijo javnega lekarniškega zavoda ali s podelitvijo koncesije za izvajanje lekarniške dejavnosti fizični ali pravni osebi. Lekarniška dejavnost se izvaja v lekarni, podružnici lekarne ali s priporočeno zalogo zdravil.

<sup>11</sup> In sicer le s posebnim dovoljenjem Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke ter le za zdravila in medicinske pripomočke, ki se izdajajo brez recepta, namenjena pa so le odpravljanju lažjih simptomov in njihova uporaba lahko povzroči le majhno tveganje; navedena agencija lahko v tem primeru določi tudi omejitve glede jakosti zdravil, velikosti njihovega pakiranja in števila prodanih enot (126. člen Zakona o zdravilih).

- (22) Pravne osebe (ki jih ne ustanovi občina) lahko torej lekarniško dejavnost izvajajo samo in šele v primeru podeljene koncesije. Ta položaj imajo fizične ali pravne osebe (ki jih ne ustanovi občina) na območju občine, ki je koncesijo podelila, oziroma na območju sosednjih občin, če so te skupaj podelile koncesijo. Fizične ali pravne osebe (ki jih ne ustanovi občina) torej šele s podelitvijo koncesije dobijo možnost izvajanja lekarniške dejavnosti.
- (23) Lekarniška dejavnost se financira iz javnih in zasebnih sredstev. Iz javnih sredstev oz. obveznega zdravstvenega zavarovanja se financira izdaja zdravila na recept, tako samega zdravila na recept,<sup>12</sup> kot tudi lekarniška storitev, vezana na izdajo zdravila na recept in podaje ustreznega navodila za uporabo ter svetovanje za pravilno in varno uporabo zdravila na recept. Strošek lekarniške storitve za izdajo zdravila na recept (ki je ovrednoten v točkah) je enak za vsa zdravila na recept in za vse izvajalce lekarniške storitve. Iz javnih sredstev se financira tudi opravljanje dežurstva in stalne pripravljenosti.
- (24) Zdravila brez recepta so v celoti plačljiva z zasebnimi sredstvi oz. s sredstvi uporabnikov, pri čemer imajo nekatera zdravila brez recepta določeno najvišjo ceno, cena drugih zdravil brez recepta pa se oblikuje prosto na trgu.

*Obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe*

- (25) Državni revizijski komisiji se postavlja dvom, ali je mogoče lekarniško dejavnost, kot je ta v postopku o glavni stvari, katere bistveni del je izdaja zdravil za uporabo v humani medicini na recept in brez recepta uporabnikom, vključno s svetovanjem uporabnikom za pravilno in varno uporabo teh zdravil, šteti za negospodarsko storitev splošnega pomena, ki ne spada na področje uporabe Direktive 2014/23.
- (26) V Direktivi 2014/23 pojma „negospodarske storitve splošnega pomena“ in „storitve splošnega gospodarskega pomena“ nista izrecno opredeljena. V skladu z ustaljeno sodno prakso iz zahtev za enotno uporabo prava Unije in iz načela enakosti izhaja, da je treba izraz iz neke določbe prava Unije, ki se pri opredelitvi svojega pomena in obsega ne sklicuje izrecno na pravo držav članic, običajno razlagati samostojno in enotno v vsej Evropski uniji, pri čemer je treba upoštevati sobesedilo določbe in cilj, ki mu sledi zadevna ureditev.
- (27) Iz uvodne izjave 6 Direktive 2014/23 je razvidno, da lahko države članice svobodno same odločijo, ali bo opravljanje storitev organizirano kot opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, kot opravljanje

<sup>12</sup> Zdravila, ki se lahko predpisujejo v breme zdravstvenega zavarovanja, se razvrščajo na sezname (t. i. pozitivna ali vmesna lista). Od uvrstitve na seznam je odvisno tudi, kolikšen delež cene razvrščenega zdravila se krije iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Preostanek krijeta dopolnilno zdravstveno zavarovanje oziroma uporabnik sam, če nima sklenjenega dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, ki je oblika prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja.

negospodarskih storitev splošnega pomena ali kot kombinacija obeh. Tudi iz sodne prakse<sup>13</sup> Sodišča izhaja, da pravo Skupnosti ne posega v pristojnost držav članic glede ureditve njihovih sistemov socialne varnosti in zlasti glede sprejetja določb za organizacijo zdravstvenih storitev, na primer lekarn, saj je treba upoštevati, da sta zdravje in življenje oseb najpomembnejša med dobrinami in interesi, ki jih varuje Pogodba, in da je naloga držav članic odločiti o ravni, na kateri nameravajo zagotoviti varovanje javnega zdravja, ter o tem, kako ga doseči.

- (28) Nacionalni zakonodajalec je izrecno določil, da je zdravstvena dejavnost negospodarska storitev splošnega pomena. Ker je lekarniška dejavnost del zdravstvene dejavnosti, je s tem zakonodajalec določil tudi, da je lekarniška dejavnost negospodarska storitev splošnega pomena.
- (29) Čeprav je po mnenju Državne revizijske komisije izvajanje lekarniške dejavnosti pomembna družbena dejavnost, saj se z njo zagotavlja javno zdravje, in primarni cilj izvajanja lekarniške dejavnosti ni pridobivanje dobička, pa iz sodne prakse izhaja, 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.<sup>14</sup>
- (30) Državna revizijska komisija zato dvomi, da je mogoče lekarniško storitev, kot je ta v postopku o glavni stvari, opredeliti za negospodarsko storitev splošnega pomena, saj izvajalci lekarniških storitev za izvajanje teh storitev prejmejo plačilo iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja in iz sredstev uporabnikov. V skladu z nacionalnimi predpisi<sup>15</sup> izvajalci lekarniških storitev v primeru izdaje zdravila na recept iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja prejmejo povrnjen strošek nakupa samega zdravila na recept, poleg tega pa tudi prejmejo vnaprej določeno plačilo za obdelavo recepta, izdajo zdravila in povezano svetovanje v zvezi z uporabo zdravila. V primeru izdaje zdravila brez recepta uporabniki zdravil v celoti plačajo to zdravilo.
- (31) Če storitve izvajanja lekarniške dejavnosti, kot je ta v postopku o glavni stvari, katere glavni predmet so storitve izdajanja zdravil za uporabo v humani medicini na recept in brez recepta, vključno s svetovanjem za pravilno in varno uporabo teh zdravil, ni mogoče šteti za negospodarske storitve splošnega pomena in posledično izvajanje teh storitev spada v področje uporabe Direktive 2014/23, se Državni revizijski postavlja

<sup>13</sup> Zadeva C-531/06, z dne 19. maja 2009, Komisija proti Italiji, združeni zadevi C-171/07 in C-172/07, z dne 19. maja 2009, Apothekerkammer des Saarlandes in drugi.

<sup>14</sup> Zadeva C-436/20, Asade, z dne 14. junija 2022.

<sup>15</sup> Člen 23 in 63 Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju [OMISSIS].

nadaljnje vprašanje, ali je mogoče izvajanje teh storitev šteti za socialne ali druge posebne storitve iz Priloge IV te Direktive.

- (32) Omenjene storitve bi lahko bile vključene v CPV kodo 85149000 (Storitve na področju farmacije), vendar pa iz Uredbe št. 2195/2002 o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV) ni mogoče razbrati, katere storitve naj bi bile vključene v to CPV kodo. Prav tako tudi iz pojasnjevalnih opomb h kodam CPV,<sup>16</sup> ki sicer niso formalni vir prava, ni mogoče razbrati, katere storitve naj bi bile vključene v CPV kodo 85149000 (Storitve na področju farmacije).

*Sklep in vsebina vprašanj predloga za sprejetje predhodne odločbe*

- (33) Ker je za sprejem odločitve Državne revizijske komisije potrebna odločitev glede razlage prava Evropske unije, je Državna revizijska komisija, ob upoštevanju tretjega odstavka 267. člena PDEU, Sodišču predložila v predhodno odločanje naslednji vprašanji, pri čemer je odgovor na vprašanje 2 potreben le v primeru nikalnega odgovora na prvo vprašanje:

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?**

[OMISSIS]

<sup>16</sup> [OMISSIS]