



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA

UPRAVA ZA POLITIKU JAVNE NABAVE

KLASA: 406-01/25-01/262

URBROJ: 526-08-02-02-25-2

Zagreb, 24. prosinca 2025.

Udruga poslodavaca u zdravstvu Hrvatske
n/p g. Dražena Jurkovića, dr.med.
Savska cesta 41/VII, 10 000 Zagreb

e-mail: info@upuz.hr

PREDMET: Primjena Zakona o javnoj nabavi
- mišljenje, dostavlja se

Poštovani,

u vezi s Vašim dopisom od 17. prosinca 2025., u kojem tražite mišljenje koje se odnosi na primjenu Zakona o javnoj nabavi (NN br. 120/16, 114/22; dalje u tekstu: ZJN 2016), odgovaramo u nastavku.

Uvodno napominjemo da se mišljenje daje temeljem članka 436. ZJN 2016 u kojem je propisano da je tijelo državne uprave za politiku javne nabave nadležno za stručnu pomoć u vezi s primjenom ovoga Zakona i njegovih podzakonskih propisa kroz davanje mišljenja, izradu smjernica, priručnika te drugih publikacija i obrazaca. Navedena mišljenja su neobvezujuća za naručitelje i nemaju snagu izvora prava te će se u slučaju sudskih ili drugih postupaka, konkretan slučaj i postupanje naručitelja podvoditi pod pozitivno pravne norme, odnosno, u konačnici nadležni sudovi mogu dati mjerodavno tumačenje odredbi ZJN 2016 i podzakonskih propisa toga Zakona u odnosu na konkretan slučaj.

U dopisu navodite da se u odnosu na ljekarne kojima je osnivač jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb postavlja pitanje ispunjavaju li one kumulativne uvjete za kvalifikaciju kao „tijela javnog prava” u smislu članka 6. stavka 4. ZJN-a 2016, a osobito uvjet prema kojem subjekt mora biti osnovan posebno radi zadovoljavanja potreba u općem interesu koje nemaju industrijski ili trgovački značaj. U tom kontekstu ističete da ljekarnička djelatnost, iako dio zdravstvene djelatnosti od općeg interesa, prema važećem zakonodavnom okviru i stvarnom načinu obavljanja uključuje obilježja tržišnog poslovanja, budući da ljekarne posluju u konkurentnom okruženju zajedno s privatnim subjektima, ostvaruju prihode pretežito na tržištu te ne ostvaruju prihode iz proračunskih sredstava.

Slijedom navedenog, tražite mišljenje o tome imaju li ljekarne kojima je osnivač jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb status javnog naručitelja u smislu ZJN-a 2016, odnosno jesu li obvezne primjenjivati odredbe toga Zakona.

U nastavku se razmatra primjena definicije „tijela javnog prava” iz članka 2. stavka 1. točke 4. Direktive 2014/24/EU o javnoj nabavi (u daljnjem tekstu: Direktiva), kako je prenesena u članku 6. stavku 4. ZJN-a 2016, u odnosu na djelatnost i organizaciju ljekarni koje su osnovale jedinice regionalne samouprave, odnosno Grad Zagreb. Pri tome se polazi od kriterija propisanih navedenom odredbom, prema kojima se kvalifikacija subjekta kao tijela javnog prava temelji na kumulativnom ispunjenju triju uvjeta. U tom smislu, potrebno je utvrditi: (1) ima li subjekt pravnu osobnost; (2) je li osnovan posebno radi zadovoljavanja potreba u općem interesu koje nemaju industrijski ili trgovački značaj; te (3) financira li ga u iznosu većem od 50 % javni naručitelj ili je podložan upravljačkom nadzoru javnog naručitelja ili je više od polovice članova njegovih upravnih, upravljačkih ili nadzornih tijela imenovao javni naručitelj. Iz treće točke navedene odredbe proizlazi da se taj kriterij smatra ispunjenim već ako je ostvaren jedan od alternativno propisanih elemenata (financiranje, nadzor ili upravljanje).

U konkretnom slučaju, nesporno je da ljekarna koju je osnovala jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb ima pravnu osobnost kao ustanova te da, sukladno članku 26. Statuta Gradske ljekarne Zagreb, većinu članova Upravnog vijeća imenuje osnivač. Time su ispunjeni prvi kriterij te jedan od alternativnih elemenata trećeg kriterija iz članka 6. stavka 4. ZJN-a 2016. Slijedom navedenog, u nastavku je potrebno razmotriti ispunjava li predmetni subjekt i drugi kriterij, odnosno je li osnovan posebno radi zadovoljavanja potreba u općem interesu koje nemaju industrijski ili trgovački značaj, s obzirom na način obavljanja djelatnosti i relevantne okolnosti konkretnog slučaja.

S obzirom na to da je ljekarna koja je osnovana od strane jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno Grada Zagreba, te da je, sukladno Zakonu o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, 151/22) i Zakonu o ljekarništvu (NN 121/03, 142/06, 35/08, 117/08, 92/24), osnovana radi zadovoljavanja potreba od općeg interesa, u nastavku je potrebno razmotriti ima li djelatnost koju obavlja obilježja industrijske ili trgovačke naravi. U tom pogledu osobitu važnost ima Recital 10 Direktive 2014/24/EU, koji kodificira i pojašnjava kriterije razvijene u sudskoj praksi Suda EU, a koji glasi: *Pojam „javni naručitelji” te posebno pojam „javnopravna tijela” više su puta razmatrani u okviru sudske prakse Suda Europske unije. Kako bi se pojasnilo da se područje primjene ove Direktive ratione personae ne bi trebalo mijenjati, prikladno je zadržati definiciju na kojoj se temelji Sud te uvrstiti određeni broj pojašnjenja dobivenih sudskom praksom kao ključni čimbenik za razumijevanje samih definicija bez namjere mijenjanja značenja koncepata u skladu s objašnjenjem sudske prakse. U tu svrhu trebalo bi pojasniti da se tijelo koje posluje pod uobičajenim tržišnim uvjetima, čija je namjera ostvarenje prihoda te koje snosi gubitke koji proizlaze iz njegove djelatnosti ne bi trebalo smatrati „tijelom koje se uređuje javnim pravom” jer se za potrebe u općem interesu, koje su za njega određene ili koje treba ispuniti, može smatrati da su industrijske ili trgovačke naravi.*

Tim se recitalom pojašnjava da se tijelo koje posluje pod uobičajenim tržišnim uvjetima, ima namjeru ostvarivanja prihoda te snosi gubitke koji proizlaze iz njegove djelatnosti, ne smatra tijelom koje se uređuje javnim pravom, budući da se potrebe u općem interesu koje ispunjava u takvom slučaju smatraju industrijske ili trgovačke naravi. Navedeni recital time potvrđuje funkcionalni pristup ocjeni, usmjeren na stvarne uvjete obavljanja djelatnosti, a ne isključivo na formalne ciljeve osnivanja ili pravni oblik subjekta.

Slijedom navedenog, potrebno je da ljekarna osnovana od strane jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno Grada Zagreba ispunjava i kriterij iz članka 6. stavka 4. točke 2. ZJN-a 2016, tumačen u svjetlu Recitala 10 Direktive i relevantne sudske prakse Suda EU, odnosno: posluje li pod uobičajenim tržišnim uvjetima, ima li objektivnu namjeru ostvarivanja

prihoda, te snosi li gubitke koji proizlaze iz njegove djelatnosti. Ispunjavanje tih kriterija odlučno je za ocjenu može li se predmetna ljekarna smatrati tijelom javnog prava, a time i javnim naručiteljem u smislu ZJN-a 2016.

Sud Europske unije u presudi *BFI Holding* (C-360/96, ECLI:EU:C:1998:525, t. 48. i 49.) istaknuo je da postojanje tržišne konkurencije nije pravno irelevantno za ocjenu ima li potreba u općem interesu karakter različit od industrijskog ili trgovačkog. Sud EU je pritom pojasnio da postojanje značajne konkurencije, a osobito činjenica da se predmetni subjekt suočava s konkurencijom na tržištu, može predstavljati indikator da se ne radi o potrebi u općem interesu koja nema industrijski ili trgovački karakter. Time Sud jasno odbacuje formalistički pristup prema kojem bi sama činjenica da je subjekt osnovan posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu automatski isključivala trgovačku narav njegove djelatnosti. Umjesto toga, Sud EU uvodi funkcionalni kriterij, prema kojem je odlučno stvarno okruženje u kojem se djelatnost obavlja, a osobito pitanje djeluje li subjekt u tržišnim uvjetima usporedivima s onima u kojima djeluju privatni gospodarski subjekti.

Nadalje, u presudi *Truley* (C-373/00, ECLI:EU:C:2003:110, t. 52. i 53.), Sud EU je potvrdio da sama činjenica postojanja tržišne konkurencije ne može automatski isključiti postojanje potrebe u općem interesu koja nema industrijski ili trgovački karakter. Međutim, Sud je istodobno naglasio da konkurencija ostaje relevantan element pravne ocjene, te da je na nacionalnom tijelu da provede cjelovitu analizu svih relevantnih pravnih i činjeničnih okolnosti konkretnog slučaja. Ta analiza mora, među ostalim, obuhvatiti okolnosti i razloge osnivanja subjekta, način i uvjete obavljanja djelatnosti, stupanj izloženosti tržišnom riziku, izvore financiranja, kao i postojanje i intenzitet stvarne tržišne konkurencije. Tek na temelju takve sveobuhvatne funkcionalne ocjene moguće je utvrditi ima li predmetna djelatnost industrijski ili trgovački karakter u smislu prava Unije.

U tom je smislu osobito relevantna presuda *Agorà i Excelsior* (C-223/99 i C-260/99, ECLI:EU:C:2001:259, t. 34. i 35.), u kojoj je Sud ponovno naglasio da postojanje značajne konkurencije, a osobito činjenica da se predmetni subjekt suočava s konkurencijom na tržištu, može upućivati na to da se ne radi o potrebi u općem interesu koja nema industrijski ili trgovački karakter. Sud je u toj presudi zaključio da tijelo koje obavlja djelatnosti u konkurentnom okruženju, koje se ne upravlja radi ostvarivanja dobiti, ali se upravlja prema kriterijima učinkovitosti, uspješnosti i troškovne učinkovitosti, ne može biti kvalificirano kao tijelo javnog prava. Iz navedene sudske prakse proizlazi da činjenica formalnog postojanja javnog interesa ili nepostojanja profitnog motiva sama po sebi nije odlučujuća, ako se djelatnost u stvarnosti obavlja pod tržišnim uvjetima, uz ostvarivanje prihoda i preuzimanje tržišnog rizika, što snažno upućuje na njezin industrijski ili trgovački karakter u smislu prava Unije.

Navedena sudska praksa dopunjena je i presudom *Korhonen* (C-18/01; ECLI:EU:C:2003:300), u kojoj je Sud EU istaknuo da činjenica da subjekt djeluje u javnom interesu i u okviru javnopravnog sustava ne isključuje gospodarsku narav djelatnosti, ako se ona obavlja uz naknadu i u uvjetima koji su usporedivi s tržišnim.

Analiza javno dostupnog Statuta Gradske Ljekarne Zagreb upućuje na to da se njezina djelatnost ostvaruje kroz kontinuirano sudjelovanje u pravnom prometu, pri čemu predmetna ljekarna samostalno nabavlja robu, upravlja zalihama te ostvaruje prihode izravno iz prodaje proizvoda i pružanja usluga krajnjim korisnicima. Ljekarna, neovisno o osnivaču, djeluje u otvorenom i konkurentnom tržišnom okruženju, u kojem privatne ljekarne čine većinski dio tržišta, a zakonski okvir dopušta tržišni ulazak novih subjekata. Istodobno, postojanje stvarne i učinkovite tržišne konkurencije ne predstavlja samo po sebi odlučujući kriterij za utvrđivanje trgovačke

naravi ljekarničke djelatnosti. Međutim, kako proizlazi iz presuda *BFI Holding, Truley, Agorà i Excelsior* te *Korhonen*, takva izloženost tržišnoj utakmici predstavlja relevantnu okolnost u okviru cjelovite ocjene, osobito kada se djelatnost obavlja u usporedivim uvjetima s onima u kojima djeluju drugi tržišni operatori.

Drugi aspekt relevantan za ocjenu ima li ljekarnička djelatnost industrijski ili trgovački karakter odnosi se na činjenicu da se djelatnost obavlja uz ostvarivanje prihoda. Izvori prihoda propisani Statutom Gradske Ljekarne Zagreb - uključujući naplatu zdravstvenih usluga pruženih osiguranicima HZZO-a i dobrovoljnih osiguravatelja, naplatu zdravstvenih usluga građanima, naplatu usluga pruženih drugim zdravstvenim ustanovama, ustanovama i drugim pravnim osobama – odgovaraju oblicima prihoda koji omogućuju financiranje redovitog poslovanja. Istodobno, člankom 57. Statuta propisano je da se eventualno ostvarena dobit upotrebljava isključivo za obavljanje i razvoj djelatnosti te za unapređenje rada Ljekarne, pri čemu osnivač može odlučiti da se dobit upotrijebi i za razvoj ili obavljanje djelatnosti druge ustanove kojoj je osnivač.

Treći aspekt odnosi se na preuzimanje tržišnog i financijskog rizika povezanog s obavljanjem djelatnosti. Člankom 53. Statuta Gradske Ljekarne Zagreb propisano je da za obveze preuzete u pravnom prometu Ljekarna odgovara svojom cjelokupnom imovinom, dok osnivač solidarno i neograničeno odgovara za obveze Ljekarne. Predmetnim Statutom također je propisano da Ljekarna ne može bez suglasnosti osnivača, između ostalog, odlučiti o načinu pokrivanja gubitaka. Takvo normativno uređenje upućuje na postojanje mehanizama kojima se ublažava izloženost ljekarne tržišnom i financijskom riziku, što je, sukladno sudskoj praksi Suda EU, relevantna okolnost koju je potrebno uzeti u obzir u okviru cjelovite ocjene ima li djelatnost industrijski značaj, odnosno ispunjava li se kriterij iz članka 6. stavka 4. točke 2. ZJN-a 2016.

Zaključno, ukoliko bi osnivački akt te Statut, sadržavali odredbe iz kojih je razvidno da je ostvarivanje dobiti samostalni i relevantni cilj djelatnosti ljekarne koju je osnovala jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb te da ista samostalno snosi gubitke koji proizlaze iz njezine djelatnosti, time bi se, u skladu s Recitalom 10 Direktive, smatralo da potrebe u općem interesu koje takva ljekarna ispunjava imaju industrijski ili trgovački značaj, što bi bilo presudno za utvrđivanje statusa obveznika primjene ZJN-a 2016. Također, s obzirom na to da je u ovom mišljenju analiziran Statut Gradske Ljekarne Zagreb, u slučaju da je normativno uređenje drugih ljekarni kojima je osnivač jedinica područne (regionalne) samouprave isto ili slično, iznesena razmatranja mogu biti relevantna i za njihov položaj u pogledu primjene ZJN-a 2016, dok bi drugačiji zaključak bio moguć samo uz postojanje bitno drukčijeg normativnog ili činjeničnog okvira.

S poštovanjem,

