



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

**Komisija za državno ureditev**

Številka: 411-01-1/2024/6  
Ljubljana, 11. 3. 2024

EPA 1320-IX

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F, 81/18 – odl. US in 16/23) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23), sprejela naslednje

**Mnenje**

**k Predlogu zakona o dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3E).**

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 16. seji 6. 3. 2024 obravnavala Predlog Zakona o dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3E), skrajšani postopek, EPA 1320-IX (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora (v nadaljevanju: predlagatelj).

Komisija predlog zakona **podpira**.

\* \* \*

Predlog zakona je v imenu predlagateljev predstavila poslanka Državnega zbora mag. Karmen Furman (v nadaljevanju: predstavnica predlagateljev). Poudarila je, da je Poslanska skupina SDS za področje nabav medicinske opreme in zdravstvenih pripomočkov ponovno vložila predlog sprememb Zakona o javnem naročanju, po vsebini precej podobnega Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3C), EPA 1937-VIII. Razlog za ponovno vložitev predloga zakona so anomalije na področju nabav medicinske opreme, preplačila pri nakupih in korupcijska tveganja, ki se pojavljajo še naprej. Na to temo sta bili v Državnem zboru v preteklosti ustanovljeni že 2 preiskovalni komisiji, ki sta potrdili anomalije pri nabavah v zdravstvu. V mandatu Državnega zbora 2014–2018 je preiskovalno komisijo vodila poslanka Jelka Godec in ta komisija je ugotovila zlorabe na področju nakupa žilnih opornic, ki so bile po ugotovitvi preiskovalne komisije preplačane 3 do 4 krat, glede na cene, ki so jih za žilne opornice plačevali v primerljivih državah članicah EU. V prejšnjem mandatu je preiskovalno komisijo za področje nabav medicinske opreme in zdravstvenega materiala vodila sama in v primeru nabave kolčnih protez je bilo ugotovljeno, da se cene materiala med slovenskimi bolnišnicami razlikujejo tudi do 75 %. Na podlagi sprejetega poročila te zadnje preiskovalne komisije je bil pripravljen in sprejet ZJN-3C, ki ga je potrdila tudi Komisija za državno ureditev.

Predlog zakona, ki je vložen tokrat, želi vzpostaviti regulacijo cene medicinskih pripomočkov in materiala prek sistema referenčnih cen in uvedbo sistema evropsko primerljivih cen, s tem pa bi se preprečilo, da bi se enak material istega proizvajalca v Sloveniji prodajal po višjih cenah kot v drugih primerljivih državah EU in da se cene enakega materiala med slovenskimi bolnišnicami ne bi razlikovale. Po mnenju predlagateljev bi vzpostavitev referenčnih cen privedla do znižanja cen medicinskih pripomočkov in materiala na slovenskem trgu in do izenačitve nabavnih cen v javnih zavodih na primarni, sekundarni in terciarni ravni.

Sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3C), EPA 1937-VIII je po mnenju predlagateljev pomenil prvi resen spopad v boju s korupcijo v slovenskem zdravstvu, kar so ob sprejetju ZJN-3C povedali tudi mnogi zdravniki, ki so se pred tem več let zama borili s korupcijo in anomalijami v zdravstvenem sistemu. Vendar je ZJN-3C, še preden bi v praksi zaživel, 14. 7. 2022 s sprejetjem Zakona o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema (Uradni list RS, št. 100/22) prenehal veljati. Ukinitev ZJN-3C je povzročila precejšnje razočaranje, na kar so se odzvali tudi zdravniki iz skupine Zdravstvo.si, ki so zapisali, da takšna poteza nove Vlade pomeni korak nazaj v smeri razčiščevanja korupcije v zdravstvu in izraženo je bilo tudi pričakovanje, da bo Vlada namesto ukinjenega zakona predlagala popravljeno in z evropsko zakonodajo skladno različico zakona.

Predlog zakona ponuja možnost, da Slovenija dobi določen seznam medicinske opreme in materiala, iz katerega bi bile razvidne njegove cene na trgu drugih primerljivih držav EU. Hkrati s tem bi se preprečila preplačila in onemogočila nadaljnja korupcija pri nabavah zdravstvene opreme. Pred približno letom dni je tedanji zdravstveni minister obljubil, da bo s sprejetjem zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema v okviru Urada za nadzor, kakovost in investicije v zdravstvu delovala nova služba, ki bo poskrbela za referenčne cene in za sistem naročanja medicinskih pripomočkov. Tokratna novela se od prejšnje razlikuje v delu, da bi za evidenco izvedenih nabav medicinske opreme in materiala skrbela ta na novo ustanovljena služba v Uradu za nadzor, kakovost in investicije v zdravstvu.

Predstavnica predlagateljev se je v uvodu dotaknila še opozoril glede evropske zakonodaje, da novela ni v skladu z veljavno evropsko direktivo na tem področju – Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L št. 94 z dne 28. 3. 2014 str. 65), zadnjič spremenjeno z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2023/2495 z dne 15. novembra 2023 o spremembi Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede mejnih vrednosti za javna naročila blaga, storitev in gradenj ter projektne natečaje (UL L št. 2023/2495 z dne 16. 11. 2023) (v nadaljevanju: Direktiva 2014/24/EU). Predstavnica predlagateljev je poudarila, da EU za urejanje javnih naročil doslej ni sprejela nobene posredno zavezujoče uredbe, temveč le neobvezujoče direktive, ki obvezujejo zgolj v cilju, ki ga je treba doseči. Direktiva 2014/24/EU, na katero se v svojih mnenjih sklicujejo Vlada oziroma Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU), Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju: MZ) in Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS) tako predstavlja le okvirno vodilo za nacionalno zakonsko ureditev, ki pa jo države članice določijo same. Zato predlagatelji menijo, da predlagane spremembe niso v nasprotju z EU zakonodajo, kakor tudi ne postopek s pogajanjem brez predhodne objave. Predlagatelji

opozarjajo, da pri tem ne gre za nov institut, ki se uvaja s to zakonodajo, kakor jim je očitano, ampak ta postopek že obstaja in je v skladu s ciljem oz. namenom Direktive 2014/24/EU. V skladu z zahtevami Direktive 2014/24/EU se bo ta postopek kot posebna zakonska ureditev uporabljala le v posebnih primerih in okoliščinah, ko bo to nujno, pri čemer bo moral biti za njegovo izvedbo izpolnjen tudi kriterij izjemnih okoliščin kot je to določeno v 50. točki preambule Direktive 2014/24/EU.

Državna sekretarka na Ministrstvu za javno upravo (v nadaljevanju: predstavnica MJU) je izpostavila, da je MJU že ob sprejemu ZJN-3C v začetku 2022, vsebina predlagane novele pa je sedaj skoraj identična, opozarjalo in to velja še zdaj, da rešitve niso usklajene z Direktivo 2014/24/EU v delu, kjer se določajo primeri, ko je mogoče izvesti pogajanja brez predhodne objave na enotnem trgu EU zlasti, ko gre za vrednosti, ki presegajo ta prag in ko je potrebna tudi objava na EU portalu. Ti primeri so v Direktivi 2014/24/EU taksativno naštetih in predlog zakona pomeni neko nedovoljeno širjenje teh primerov. Da ne gre le za mnenje MJU in Vlade, kaže dejstvo, da je Slovenija oktobra 2023 zaradi ZJN-3C prejela uradni opomin Evropske komisije. V njem je bila Slovenija opozorjena na nedovoljene rešitve v ZJN-3C v smislu neusklajenosti z Direktivo 2014/24/EU, kar se je nanašalo na širjenje primerov pogajanj brez predhodne objave in v tem smislu tudi nedovoljene ponudbe, kadar gre za preseganje nekaterih referenčnih cen. Slovenija je nata opomin odgovorila, da se ZJN-3C ni uporabljal in da je medtem že prenehal veljati. To pomeni, da je Evropska komisija spremljala ZJN-3C in nas opozorila na neustreznost predlaganih rešitev.

Predstavnica MJU je opozorila, da se ponovno predlaga enaka ureditev in zato MJU in Vlada ponovno opozarjajo, da gre za neusklajenost z Direktivo 2014/24/EU v delu, kjer je potrebna usklajenost, ker gre za omejeno navedene primere, kdaj je možna drugačna rešitev. MJU je opozoril tudi na drugo neusklajenost, ko je pogodba že podpisana in naročnik ugotovi, da na trgu obstajajo enaki izdelki po nižji ceni, na katero pa ponudnik ne pristane in da bi v tem primeru naročnik lahko ne glede na sklenjeno pogodbo izdelke neposredno kupil brez postopka javnega naročanja pri dobavitelju, ki ima nižjo ceno. Poleg neusklajenosti z Direktivo 2014/24/EU gre v tem primeru, po mnenju predstavnice MJU, tudi za neusklajenost z ustavnim redom v Republiki Sloveniji, na kar je v svojem mnenju opozorila tudi ZPS. Zaradi teh ključnih pripomb Vlada predloga zakona ne podpira.

Predstavnik Ministrstva za zdravje (v nadaljevanju: predstavnik MZ) je poudaril, da je njihov pogled fokusiran na problematiko termina uporabnosti referenčne cene. Referenčna cena je prisotna v slovenskem in evropskem prostoru na področju zdravil, nabave zdravil in prometa zdravil in gre za sistem, ki je vzpostavljen na nivoju EU. Gre za delujoč sistem, kar pomeni, da ima vsaka država članica EU možnost pridobiti te cene, ker so te cene oblikovane tudi v drugih državah članicah EU. Poudarjeno je bilo, da kar se tiče medicinskih pripomočkov, ki jih je ogromno število in gre tudi za potrošni material, teh primerjav na nivoju EU ni. Posebej je bilo opozorjeno na medicinsko opremo, ki ne sodi v potrošni material, kjer gre dejansko za investicije (npr. aparat za magnetno resonanco) in za vprašanje specifičnih lastnosti aparata, vezanih na konkretne potrebe uporabnika – posamezne bolnišnice in niti ne gre za standardizirane proizvode, ampak so proizvodi vezani na program, ki ga uporabnik izvaja. V tem primeru je zadeva glede cen še toliko bolj zapletena in vprašljiva v smislu uporabe pojma referenčne cene za takšno opremo.

Predstavnica predlagateljev je v uvodu opozorila še na poročila Računskega sodišča, med drugim je predsednik Računskega sodišča že pred več kot 10 leti opozarjal na anomalije v sistemu nabav zdravstvenega materiala in opreme v slovenskih zdravstvenih ustanovah. Izpostavila je, da se vsa ta leta samo pogovarjamo o problemih, da se dogajajo preplačila cen v slovenskem zdravstvu, ne pride pa do konkretnih popravkov zakonodaje, ki bi to spremenila. Institucije vedno znova najdejo ovire, zakaj določene zakonodaje ni mogoče spremeniti ali popraviti, denar pa iz zdravstva odteka še naprej.

Komisija je za razpravo prejela naslednje materiale: predlog amandmaja Gospodarske zbornice Slovenije, Zbornice MedTech Slovenije (21. 2. 2024), dopolnjen predlog amandmaja Gospodarske zbornice Slovenije, Zbornice ponudnikov medicinske tehnologije in storitev MedTech Slovenija (21. 2. 2024), stališča in predloge Odvetniške pisarne Ravnikar Šurk, predlog amandmaja Gospodarske zbornice Slovenije, Zbornice ponudnikov medicinske tehnologije in storitev MedTech Slovenija (26. 2. 2024), mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora in mnenje Vlade.

\* \* \*

Komisija izpostavlja, da je ob predlogu zakona treba nujno zasledovati skupen cilj, da se področje nabav medicinske opreme in materiala končno transparentno uredi in da se odpravijo anomalije, o katerih že dolga leta vedno znova poročajo mediji. Na področju zdravstva gre za velika finančna sredstva, kar pomeni, da je mogoče veliko privarčevati in seveda tudi veliko izgubiti.

Komisija je o predlaganem zakonu opravila razpravo, v kateri je bilo s strani vseh članov komisije slišati poziv k sodelovanju vseh vpletenih za razreševanje problematike korupcijskih tveganj pri nabavah v zdravstvu ter preplačilih medicinske opreme in materiala. Na podlagi tega izhodišča, da je treba zakonodajo na področju nabav medicinske opreme in materiala popraviti in dopolniti, je bil predlog zakona podprt s strani večine članov komisije, kljub temu da določene rešitve morda niso popolnoma ustrezne oziroma jih je treba dopolniti.

Komisija poziva predlagatelje, da v okviru amandmajev v čim večji meri upoštevajo pripombe ZPS in opozorila Vlade glede spoštovanja Direktive 2014/24/EU in predlog zakona izboljšajo. Odprava anomalij na tem področju je v interesu vseh državljanov in mora biti v dobro zdravstvene blagajne ter proračuna. Komisija apelira k skupnemu naporu za ustrezno popravo predlaganega zakona, da bi se ustrezno uredilo javna naročila na področju nabave medicinske opreme in materiala. Na seji komisije je bilo zaradi bojazni, da predlog zakona zaradi neuskkljenosti ne bo izvedljiv, slišati tudi predlog, da naj predlagatelji predlog zakona umaknejo in ga dodatno uskladijo v skladu s pripombami, ki so prišle s strani Vlade in ZPS, še posebej opozorila glede neuskkljenosti z Direktivo 2014/24/EU, in ga naj nato ponovno vložijo v proceduro. Pri tem je bilo opozorjeno tudi, da sta od prejšnje novele ZJN-3C, ki je bila nato z interventno zakonodajo ukinjena, minili že 2 leti in da je bilo v vmesnem času veliko časa za nove predloge rešitev, tudi s strani Vlade, pa do tega žal ni prišlo.

Predstavnica MJU je v odgovoru na razpravo poudarila, da lahko obstajajo različna stališča glede Direktive 2014/24/EU, vendar je ponovno opozorila, da je Slovenija oktobra 2023 dobila uradni opomin Evropske komisije v zvezi s kršitvami v ZJN-3C in

da Vlada opozarja, da je predlog zakona vsebinsko enak, kot je bil ta, zaradi katerega je Slovenija prejela s strani Evropske komisije opomin. Ravno zato opozorila in pripombe s strani Vlade ostajajo podobna kot že prejšnjič.

Predstavnica predlagateljev je v zaključnem delu ponovno opozorila na dejstvo, da Direktiva 2014/24/EU ni neposredno zavezujoča, uredba je tista, ki jo je treba striktno skozi celotno vsebino upoštevati in neposredno prenesti. Direktivo je treba izpolnjevati zgolj v cilju, ki pa je transparentno javno naročanje. Če naročnik ugotovi, da mu je ponudnik za neko zdravstveno opremo postavil višjo ceno, kot bi jo lahko dobil na trgu in je ponudnik ne želi znižati, in če želimo nižje cene medicinske opreme in materiala, je na mestu rešitev, kot je v predlogu zakona, da se dopusti, da ima naročnik možnost pogodbo skleniti z nekom, ki mu ponudi nižjo ceno. Poudarila je še, da je zakonodajni postopek odprt in da bodo predlagatelji na podlagi pripomb ZPS pripravili in vložili amandmaje in pri tem upajo, da jim bodo šli s svojimi predlogi izboljšav predloga zakona nasproti tudi Vlada oziroma MJU in MZ.

Predsednik  
Rajko Fajt, l. r.