



REVIZIJSKO POROČILO

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti na Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti



2024



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti na Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti

Številka: 322-7/2024-18

Ljubljana, 23. decembra 2024

Povzetek

Računsko sodišče izvaja prečno revizijo učinkovitosti zagotavljanja izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci, v 7 javnih zavodih, in sicer v Narodni in univerzitetni knjižnici, Slovenskem narodnem gledališču Opera in balet Ljubljana, Splošni bolnišnici Celje, Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana, Zdravstvenem domu Ljubljana, **Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti** (v nadaljevanju: fakulteta) ter Univerzi v Ljubljani, Ekonomski fakulteti.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti revidiranih javnih zavodov pri zagotavljanju izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci. Računsko sodišče je podalo mnenje, da je bila fakulteta pri tem **delno učinkovita**.

Fakulteta pred sprejemom odločitve o oddaji storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi ni izdelala ustreznih analiz, s katerimi bi podprla odločitev za oddajo storitev zunanjim izvajalcem in izkazala, da je zunanje izvajanje teh storitev učinkovitejše kot izvajanje z notranjimi viri.

Pred pripravo javnih naročil za storitve čiščenja in varovanja ter odnosov z javnostmi fakulteta ni raziskala stanja na trgu. Ocenjeno vrednost javnih naročil čiščenja in varovanja je oblikovala na podlagi ustreznih podatkov, vendar pa ni v celoti ustrezno pojasnila oziroma predvidela gibanja njihove vrednosti v prihodnosti. Pri izbiri izvajalca čiščenja in varovanja je izbrala ustrezno vrsto postopka, zagotovila preglednost in enakopravno obravnavo ponudnikov, tehnične specifikacije, merila in pogoje v razpisni dokumentaciji pa je oblikovala tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja. Vendar pa bi pri izbiri izvajalca storitev odnosov z javnostmi ravnala učinkoviteje, če bi glede na trajanje sodelovanja izvajalko storitev namesto v evidenčnem postopku izbrala v katerem od bolj transparentnih postopkov, ki jih določa zakon. Ker fakulteta ni objavila popolnega seznama evidenčnih javnih naročil, ni zagotovila preglednosti izvajanja javnih naročil in s tem dostopa do informacij o oddanih javnih naročilih.

Fakulteta je pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila storitev čiščenja preverila morebiten obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu in njegovih zakonitih zastopnikih, pri javnem naročilu storitev varovanja pa je preveritve opravila le za enega od gospodarskih subjektov iz skupne ponudbe. Fakulteta si je zagotovila podlago za prekinitev pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, saj je pogodbo z izbranim izvajalcem čiščenja in varovanja sklenila pod razveznim pogojem ter redno opravljala preveritve pri obeh izvajalcih v predpisanih intervalih. Med

pogoji za sodelovanje v postopku izbire izvajalca čiščenja in varovanja je jasno in natančno določila potrebno število delavcev, med merila pa vključila tudi takšno, ki je zasledovalo socialne vidike, vendar ga je pri storitvah varovanja obtežila tako, da bi bil vpliv socialnega merila na izbiro ponudnika zanemarljiv.

Fakulteta je med revizijskim postopkom izvedla ustrezne postopke za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti, zato računsko sodišče ni zahtevalo odzivnega poročila, je pa fakulteti podalo **priporočili** za učinkovitejše zagotavljanje podpornih dejavnosti.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Predstavitev revidiranca	10
1.3 Predstavitev področja revizije	10
1.3.1 Zunanje izvajanje dejavnosti	10
1.3.2 Obseg izbranih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem	12
1.3.2.1 Storitve čiščenja	13
1.3.2.2 Storitve varovanja	14
1.3.2.3 Storitve odnosov z javnostmi	14
2. Ugotovitve	15
2.1 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem	15
2.1.1 Storitve čiščenja in varovanja	16
2.1.2 Storitve odnosov z javnostmi	19
2.2 Izbira zunanjih izvajalcev podpornih storitev	21
2.2.1 Ocenjena vrednost	21
2.2.1.1 Preverjanje trga storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi	22
2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja	23
2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja	24
2.2.1.4 Ocenjena vrednost storitev s področja odnosov z javnostmi	24
2.2.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročanja	24
2.2.2.1 Storitve čiščenja	26
2.2.2.2 Storitve varovanja	28
2.2.2.3 Storitve s področja odnosov z javnostmi	30
2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil	31
2.3 Socialno odgovorno javno naročanje	31
2.3.1 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje	34
2.3.1.1 Storitve čiščenja	34
2.3.1.2 Storitve varovanja	35
2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb	36
2.3.3 Zahteve in merila za izbor	36

3. Mnenje	40
4. Priporočila	42

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Univerze v Ljubljani, Biotehniške fakultete v delu, ki se nanaša na zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v letu 2022, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 16. 7. 2024.

Naša pristojnost je na podlagi opravljene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti fakultete pri zagotavljanju izbranih podpornih dejavnosti, ki jih je fakulteta oddala zunanjim izvajalcem v obdobju od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2022. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Računsko sodišče izvaja prečno revizijo učinkovitosti zagotavljanja izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci, v 7 javnih zavodih, in sicer v: Narodni in univerzitetni knjižnici, Slovenskem narodnem gledališču Opera in balet Ljubljana, Splošni bolnišnici Celje, Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana, Zdravstvenem domu Ljubljana, Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti ter Univerzi v Ljubljani, Ekonomski fakulteti.

S prečno revizijo smo zajeli naslednje podporne dejavnosti⁵: storitve čiščenja prostorov, pranje perila, varovanje zgradb in prostorov, pravne in odvetniške storitve ter storitve odnosov z javnostmi. Pri posameznem revidiranem javnem zavodu smo v revizijo vključili le tiste od navedenih storitev, pri katerih je bil promet z izvajalci v letu 2022 enak ali je presegal 20.000 EUR. Na fakulteti so bile to storitve čiščenja prostorov, varovanja zgradb in prostorov in odnosov z javnostmi.

Za izrek mnenja o učinkovitosti fakultete pri zagotavljanju izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje:

ali je fakulteta pri zagotavljanju izbranih podpornih storitev ravnala učinkovito in socialno odgovorno.

Odgovor na zastavljeno revizijsko vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja in operativna vprašanja:

- ali je bila fakulteta pri odločanju o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem učinkovita;

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-7/2024/6.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

⁵ V poročilu uporabljamo izraza "podporne dejavnosti" in "podporne storitve" kot sinonima.

- ali je fakulteta sprejela odločitev o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem na podlagi ustreznih podatkov in analiz,
- ali je fakulteta kadarkoli po sprejemu odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem učinkovitost te odločitve preverila z izvedbo ustreznih analiz;
- ali je fakulteta pri izbiri zunanjih izvajalcev podpornih storitev sledila temeljnemu načelu javnega naročanja;
 - ali je fakulteta ustrezno določila ocenjeno vrednost javnega naročila,
 - ali je fakulteta pri izbiri in izvedbi postopka oddaje javnega naročila ter pri sklenitvi pogodbe z izbranim izvajalcem zagotovila gospodarno porabo javnih sredstev ter spoštovanje vseh ostalih načel javnega naročanja,
 - ali je fakulteta ustrezno poročala o storitvah, ki jih je oddala v zunanje izvajanje;
- ali je fakulteta zagotovila socialno odgovorno javno naročanje;
 - ali je fakulteta posebej skrbno preverila, da pri izbranem izvajalcu ne obstajajo okoliščine, povezane s kršitvami delovne in socialne zakonodaje,
 - ali je preverjala neobičajno nizke cene ponudb,
 - ali je pri izvajanju sklenjene pogodbe pri izvajalcu storitev preverjala zakonske zahteve glede izpolnjevanja obveznosti, ki se nanašajo na socialne vidike, in zagotovila podlago za prenehanje pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev,
 - ali je fakulteta za oddajo javnega naročila storitev poleg merila najnižje cene uporabila tudi druga merila.

Poslovanje fakultete smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njeno poslovanje v pretežnem delu skladno s sodili za presojo učinkovitosti. Poslovanje smo ocenili kot neučinkovito, če njeno poslovanje v pretežnem delu ni bilo skladno s sodili za presojo učinkovitosti. V ostalih primerih je bilo poslovanje ocenjeno kot delno učinkovito.

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti fakultete pri zagotavljanju podpornih dejavnosti v letu 2022 smo pridobili: s proučevanjem pravnih in strokovnih podlag, navodil in aktov, ki nimajo narave predpisov, ter druge dokumentacije s področja revizije; s pregledom, zbiranjem in presojo pridobljene dokumentacije fakultete; intervjuji in pridobivanjem pisnih pojasnil pri revidiranju; z analiziranjem vseh pridobljenih podatkov in informacij, povezanih s področjem revidiranja; s pregledom spletnih strani, medijskih poročil in drugih javno dostopnih virov.

1.2 Predstavitev revidiranja

Fakulteta je na podlagi 3. člena Odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani⁶ članica Univerze v Ljubljani (v nadaljevanju: univerza). Fakulteta izvaja nacionalni program visokega šolstva in nacionalni program znanstvenoraziskovalnega in razvojnega dela ter opravlja druge dejavnosti, določene s Statutom Univerze v Ljubljani⁷ in Pravili Univerze v Ljubljani Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani⁸. Organi fakultete so dekan, senat, akademski zbor, upravni odbor in študentski svet.

Fakulteta je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2022 izkazovala sredstva v vrednosti 52.275.799 EUR, ki so bila za 10 % višja kot leto poprej. Podatke o prihodkih in odhodkih fakultete prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Prihodki in odhodki fakultete v letih 2021 in 2022

Postavka	Leto 2022 v EUR	Leto 2021 v EUR	Indeks 2022/2021
	(1)	(2)	(3)=(1)/(2)*100
Prihodki	43.002.498	38.404.707	112
Odhodki	39.055.450	36.647.868	107
Presežek prihodkov nad odhodki	3.947.048	1.756.839	225

Vir: Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2022.

Na dan 31. 12. 2022 so bili na fakulteti zaposleni 603 javni uslužbenci.

Odgovorni osebi fakultete v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v času izvajanja revizije sta:

- dr. Nataša Poklar Ulrih, dekanja, do 30. 9. 2022 in
- dr. Marina Pintar, dekanja, od 1. 10. 2022.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Zunanje izvajanje dejavnosti

Pri zunanem izvajanju dejavnosti ali tako imenovanem outsourcingu⁹ organizacija zaupa izvajanje določenih dejavnosti zunanjim izvajalcem. Največkrat gre pri tem za dejavnosti, ki podpirajo osnovno

⁶ Uradni list RS, št. 28/00, 33/03, 79/04, 36/06, 18/09, 83/10, 8/19 in 36/21.

⁷ Uradni list RS, št. 4/17, 56/17, 56/17, 14/18, 39/18, 57/18, 66/18, 10/19, 22/19, 36/19, 47/19, 82/20, 104/20, 168/20, 54/21, 97/21, 159/21, 162/21, 163/21 – popr., 202/21, 39/22, 49/22, 60/22, 135/22 in 156/22.

⁸ Sprejel Senat Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani z dne 21. 12. 2020 in s spremembami dne 31. 1. 2022 in 9. 5. 2022.

⁹ Angleški izraz outsourcing se prevaja v slovenščino kot zunanje izvajanje, zunanje izločanje dejavnosti, zunanja oskrba. Beseda outsourcing je skovanka iz besed zunaj (outside), vir (resource) in uporabljanje (using); Kavčič K. (2007), Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij.

poslovanje organizacije, njihova oddaja v zunanje izvajanje pa naj bi organizaciji omogočala, da se bolj osredotoči na izvajanje svoje osnovne dejavnosti. Podporne storitve so pomembne za nemoteno delovanje organizacije, vsaka organizacija namreč potrebuje čisto in varno delovno okolje, računovodstvo, možnost kadrovanja, pravno svetovanje in podobno.

Zunanje izvajanje dejavnosti naj bi prispevalo k učinkovitosti, inovativnosti, zmanjšanju stroškov in večji kakovosti izvajanja osnovne dejavnosti. Za delavce kot končne izvajalce storitev pa je glavna značilnost v primerih zunanjega izvajanja dejavnosti ta, da niso neposredno zaposleni pri subjektu, za katerega dejansko opravljajo delo. Zanje tako imenovana večstranska delovna razmerja navadno delujejo prej negativno kot pozitivno.

V zadnjih 10 letih so se tudi v Sloveniji vse bolj razširili poslovni modeli, pri katerih gre za eksternalizacijo delovnih razmerij, torej njihov prenos na zunanje izvajalce. Razširjena sta predvsem dva modela, in sicer prvi, kjer zunanji ponudnik naročniku posreduje delavce, ki se vključijo v naročnikov delovni proces in odgovarjajo naročniku (začasno agencijsko delo), ter drugi, kjer zunanji ponudnik naročniku zagotovi opravljeno storitev na podlagi pogodbe, gre torej za prenos storitve/dejavnosti na zunanjega izvajalca. Čeprav poslovni model outsourcinga sam po sebi ni sporen, se ga v Sloveniji in drugod po svetu pogosto izkorišča v škodo delavk in delavcev.¹⁰

Tudi subjekti v javnem sektorju se vse pogosteje odločajo, da podporne dejavnosti predajo v zunanje izvajanje specializiranim izvajalcem, ki posedujejo strokovno znanje, izkušnje in opremo, pri čemer svojo odločitev o prenosu dejavnosti na zunanje izvajanje pogosto argumentirajo s prihrankom pri stroških, času in virih, pa tudi z boljšo kakovostjo. Nasprotniki outsourcinga pa poudarjajo, da ni jasnih in trdnih dokazov o pozitivnih učinkih zunanjega izvajanja storitev, medtem ko sindikati opozarjajo na negativen vpliv tega poslovnega modela na delavce. Tuja strokovna literatura opozarja na vrsto potencialnih nevarnosti zunanjega izvajanja, kot so: slaba izbira izvajalca, izgubljanje ključnih znanj, zmožnosti in veščin, nerealizirani prihranki in skriti stroški, nezmožnost zunanjega izvajalca izvajati dejavnost in drugi.¹¹ Zato je pomembno, da organizacija odločitev za zunanje izvajanje posamezne podporne dejavnosti temeljito prouči, oceni tveganja in opravi analize, tako stroškovne kot tudi analize drugih prednosti in slabosti, ki bi utemljile eno ali drugo odločitev oziroma ki bi podprle odločitev naročnika podpornih dejavnosti – v našem primeru javnega zavoda, da se kljub obstoju notranjih virov odloči za oddajo podpornih storitev zunanjemu izvajalcu oziroma da se v primeru neobstoja notranjih virov ne odloči za zaposlovanje delavcev z ustreznimi znanji in izkušnjami, temveč za oddajo storitev zunanjemu izvajalcu. V nadaljevanju pa je tudi pomembno, da svojo odločitev po preteku določenega obdobja preverja glede na razloge in kriterije, zaradi katerih je svojo odločitev sprejel.

V javnem sektorju se v zunanje izvajanje lahko prenese izvajanje podpornih dejavnosti, torej tistih, ki ne sodijo med osnovne dejavnosti javnega subjekta – v primeru javnih zavodov torej dejavnosti, ki

¹⁰ Miha Poredoš, Od outsourcinga do insourcinga: definicije, primeri, praksa, [URL: <https://www.zsss.si/outsourcing-insourcing-primeri-306/>], 28. 6. 2024.

¹¹ Povzeto po Klemen Kavčič: Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij, objavljeno v reviji Management, 2007, letnik 2, št. 4, str. 303-318, [URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjvL_hgqaEAxVH4AIHHXlxD6MQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.fm-kp.si%2Fzalozba%2Ffissn%2F1854-4231%2F2_303-318.pdf&usq=AOvVaw3C7q_eWleAz5AeinFYDV97&opi=89978449], 28. 6. 2024.

ne pomenijo neposrednega izvajanja javne službe, za katero je ustanovljen, in morebitnih javnih pooblastil. Vendar pa mora javni zavod v primeru, ko podporno storitev odda v zunanje izvajanje, pri izbiri izvajalca slediti veljavni zakonodaji s področja javnega naročanja in zagotoviti spoštovanje vseh temeljnih načel javnega naročanja. S tem na eni strani zagotavlja konkurenco in enakopravno obravnavo ponudnikov, na drugi strani pa gospodarno in učinkovito ter transparentno porabo javnih sredstev in nenazadnje tudi učinkovito izvajanje podporne storitve. K zagotavljanju pravičnega in učinkovitega delovnega okolja in socialnih pravic pa naj bi pripomogla klavzula, ki je vključena med temeljna načela javnega naročanja¹², in sicer da morajo gospodarski subjekti (izbrani izvajalci) izpolnjevati veljavne obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, ki so določene v pravu Evropske unije, predpisih, ki veljajo v Republiki Sloveniji, kolektivnih pogodbah ali predpisih mednarodnega, okoljskega, socialnega in delovnega prava. Od subjektov javnega sektorja pa se upravičeno pričakuje, da se pri oddajanju storitev v zunanje izvajanje tudi sicer vedejo kar najbolj socialno odgovorno in zagotovijo spoštovanje vseh zahtev delovne in socialne zakonodaje. Zato bi morali poleg ocene, ali bo zunanji izvajalec določeno storitev zagotavljal dovolj kakovostno in strokovno ter ekonomsko ugodno, poskrbeti tudi, da so delavcem pri izbranem izvajalcu zagotovljene pravice, ki pripadajo redno zaposlenim delavcem.

1.3.2 Obseg izbranih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem

V letu 2022 so stroški vseh storitev fakultete znašali 6.511.611 EUR in so bili glede na leto poprej višji za 13 %. Njihov delež v celotnih odhodkih je znašal 17 %. Stroški izbranih storitev, ki so predmet revizije na fakulteti, so v letu 2022 znašali 544.777 EUR in so v celotnih stroških storitev predstavljali 8,4-odstotni delež, v celotnih odhodkih pa 1,4-odstotni delež.

Tabela 2 prikazuje izbrane podporne storitve, ki so bile oddane v izvajanje zunanjim izvajalcem, število zunanjih izvajalcev ter strošek posamezne storitve v letih 2021 in 2022.

Tabela 2 Stroški izbranih podpornih storitev, oddanih v zunanje izvajanje v letu 2022

Vrsta podporne storitve	Št. zunanjih izvajalcev v letu 2022	Strošek storitve v letu 2022 v EUR z DDV ¹⁾	Strošek storitve v letu 2021 v EUR z DDV	Indeks 2022/2021
(1)	(2)	(3)	(4)	(3/4)*100
Čiščenje	5	365.525	347.382	105
Varovanje	2	143.991	143.273	101
Odnosi z javnostmi	1	35.260	20.965	168
SKUPAJ	8	544.777	511.620	106

Opomba: ¹⁾ Z odbitnim deležem DDV.

Vir: podatki fakultete.

¹² V drugem odstavku 3. člena Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN-3; Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US in 100/22 – ZNUZSZS).

Storitve čiščenja je v letu 2022 izvajalo 5 izvajalcev, storitve varovanja sta izvajala 2 izvajalca, storitve odnosov z javnostmi pa 1 izvajalec. Vrsto postopkov izbire izvajalcev prikazujejo Tabela 3, Tabela 4 in Tabela 5. Promet z izvajalci odvetniških in pravnih storitev ter storitev pranja je znašal manj kot 20.000 EUR, zato niso bile predmet revizije.

1.3.2.1 Storitve čiščenja

Tabela 3 Stroški čiščenja v letu 2022

Zunanji izvajalec	Promet v EUR z DDV	Postopek izbire zunanjega izvajalca	Obdobje	Začetek izvajanja storitve	Zaključek izvajanja storitve
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Aktiva TS, storitveno podjetje d.o.o. ⁴⁾	349.237	Odprti postopek ¹⁾	48 mesecev	1. 2. 2021	2025
Biotehniški izobraževalni center Ljubljana	11.628	Evidenčni postopek ²⁾	12 mesecev	1. 1. 2022	31.12. 2022
Aktiva čiščenje d.o.o.	3.815	Evidenčni postopek ³⁾	Enkratna storitev	1. 9. 2022	/
2 izvajalca z manjšimi zneski	1.505	/	/	/	/
SKUPAJ	366.186	/	/	/	/

Opomba: ¹⁾ Po neuspešno izvedenem odprtem postopku je fakulteta izvedla konkurenčni postopek s pogajanji.

²⁾ Izločen sklop odprtega postopka javnega naročanja čiščenja.

³⁾ Izločen sklop odprtega postopka javnega naročanja čiščenja.

⁴⁾ V nadaljevanju: Aktiva TS.

Vir: podatki fakultete.

V reviziji smo podrobneje obravnavali odprti postopek, izveden v letu 2020 oziroma letu 2021.

1.3.2.2 Storitve varovanja

Tabela 4 Stroški varovanja v letu 2022

Zunanji izvajalec	Promet v EUR z DDV	Postopek izbire zunanjega izvajalca	Obdobje	Začetek izvajanja storitve	Zaključek izvajanja storitve
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Varnost Vič, d.d. ¹⁾	135.313	Odpri postopek	48 mesecev	10. 2. 2021	2025
Sintal, podjetje za varovanje d.o.o. ²⁾	8.941	Odpri postopek	48 mesecev	10. 2. 2021	2025
SKUPAJ	144.254	/	/	/	/

Opomba: ¹⁾ Skupna ponudba z izvajalcem Sintal, podjetje za varovanje d.o.o. (v nadaljevanju: Sintal).

²⁾ Skupna ponudba z izvajalcem Varnost Vič, d.d. (v nadaljevanju: Varnost Vič).

Vir: podatki fakultete.

1.3.2.3 Storitve odnosov z javnostmi

Tabela 5 Stroški odnosov z javnostmi v letu 2022

Zunanji izvajalec	Promet v EUR z DDV	Postopek izbire zunanjega izvajalca	Obdobje	Začetek izvajanja storitve	Zaključek izvajanja storitve
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Publica, Odnosi z javnostmi, Tina Drolc s.p.	32.139	Evidenčni postopek	12 mesecev	1. 1. 2022	31. 12. 2022
Publica, Odnosi z javnostmi, Tina Drolc s.p.	1.977	Evidenčni postopek	Enkratna storitev	14. 2. 2022	/
Publica, Odnosi z javnostmi, Tina Drolc s.p. ¹⁾	1.144	Evidenčni postopek	Enkratna storitev	17. 3. 2022	18. 3. 2022
SKUPAJ	35.260	/	/		

Vir: podatki fakultete.

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: Publica, Tina Drolc s.p.

Preverili smo vsa javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od vrednosti za objavo¹³, ki so bila podlaga za plačila izvajalcu v letu 2022, prav tako pa tudi, ali je fakulteta podobne storitve potrebovala tudi leto poprej in gre torej za naročila, ki se ponavljajo vsako leto, za kar bi bilo učinkoviteje izvajati postopek male vrednosti po ZJN-3.

¹³ Tako imenovana evidenčna javna naročila.

2. Ugotovitve

2.1 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je fakulteta sprejela odločitev o oddaji storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi zunanjim izvajalcem na podlagi ustreznih podatkov in analiz ter ali je kadarkoli po sprejemu odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem učinkovitost te odločitve preverila z izvedbo ustreznih analiz, smo preverili, ali je fakulteta pred odločitvijo o načinu izvajanja navedenih podpornih storitev izvedla stroškovne analize ter analize drugih prednosti in slabosti, s katerimi je izkazala utemeljenost oddaje teh storitev zunanjim izvajalcem. Preverili pa smo tudi, ali so morda obstajali objektivni razlogi za oddajo storitev zunanjim izvajalcem. Med objektivne razloge bi lahko uvrstili na primer zakonske omejitve, veljavne normative ali standarde glede kadrov, predpisan način financiranja storitev, pa tudi (ne)razpoložljivost kadrov na trgu.

Odločitev fakultete, kot dobrega gospodarja ter kot socialno odgovornega delodajalca, za oddajo storitev v izvajanje zunanjemu izvajalcu ne bi smela biti pavšalna, temveč bi morala sloneti na jasnih argumentih in prepoznanih prednostih in slabostih, ki bi izhajale iz opravljenih analiz, tako stroškovnih analiz kot analiz drugih prednosti in slabosti. V stroškovni analizi bi morala oceniti vse stroške, ki bi jih povzročilo opravljanje posamezne storitve z notranjimi viri, torej z delavci, zaposlenimi pri njej; to so stroški dela, materiala, vzdrževanja in amortizacija opreme, usposabljanja zaposlenih ter drugi stroški, povezani z izvajanjem storitev. Na drugi strani bi morala opraviti raziskavo trga zunanjih izvajalcev storitev ter ugotoviti stroške, ki bi jih oddaja storitev v zunanje izvajanje povzročila, in jih primerjati s stroški, ki bi jih imela z lastno izvedbo. Poleg stroškovne analize pa lahko fakulteti pri sprejemu ustrezne odločitve o izvajalcu posamezne storitve pomaga tudi analiza, s pomočjo katere se proučijo predvsem druge prednosti in slabosti oddaje izvajanja storitve zunanjemu izvajalcu in izvedbe storitve znotraj fakultete.

Strokovna literatura razvršča prednosti, ki jih lahko prinaša zunanje izvajanje storitev, v naslednje skupine¹⁴:

- stroški: s prenosom na zunanjega izvajalca se del fiksnih stroškov spremeni v variabilne in jih tako tudi zniža (ni investicijskih stroškov, amortizacije in podobno);
- delovna sila: zavod se izogne težavam pri iskanju usposobljene delovne sile, lahko se izogne tudi problemu odsotnosti z dela;
- tehnologija in tehnološko znanje: zunanji izvajalec je specialist na svojem področju in stalno vlaga v najnovejšo tehnologijo in nadgrajuje znanje svojih zaposlenih;

¹⁴ Državni zbor, Raziskovalno-dokumentacijski sektor: Insourcing v javnem sektorju, 2019, [URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi65KW61YSEAxVc-gIHHYHLCN8QFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Ffotogalerija.dz-rs.si%2Fdatoteke%2FPublikacije%2FZborniki_RN%2F2019%2FInsourcing_v_javnem_sektorju.pdf&usg=AOvVaw1alvXxl6dtli6OQ-v8dHG&opi=89978449], 9. 5. 2024.

- osredotočenost: ukvarjanje z izvajanjem podpornih dejavnosti lahko zavod odvrta od osnovne dejavnosti; če podporne dejavnosti odda v zunanje izvajanje, se lahko bolj posveti izvajanju in razvoju svoje osnovne dejavnosti.

Po drugi strani pa so lahko slabosti in tveganja oddaje storitev v zunanje izvajanje naslednje:

- neizpolnjevanje zahtev zunanjih izvajalcev,
- neustrezna kakovost izvedenih storitev,
- odvisnost od zunanjih izvajalcev pri izvajanju storitev,
- tveganje za varovanje zaupnih poslovnih podatkov,
- izguba lastnih znanj, veščin in sposobnosti,
- težave s sindikati,
- prenos storitev na zunanjega izvajalca lahko ustvarja presežne delavce.

Pri sprejemanju odločitve in upoštevanju vseh analiz ter pri tehtanju prednosti in slabosti v prid eni ali drugi odločitvi bi morala biti fakulteta osredotočena, ne samo na kratkoročne koristi – to so predvsem finančne, temveč bi morala upoštevati koristi, ki spodbujajo dolgoročno učinkovitost in uspešnost in tudi socialno odgovornost fakultete.

Fakulteta bi morala pred sprejemom odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem izdelati stroškovno analizo, v kateri bi upoštevala vse stroške, ki nastanejo z zunanjim izvajanjem storitev na eni strani, ter vse stroške, ki jih povzroča izvajanje storitev z notranjimi viri na drugi strani. Ugotovili smo, da fakulteta svojih odločitev o oddaji podpornih storitev čiščenja, varovanja in storitev odnosov z javnostmi v zunanje izvajanje ni sprejela na podlagi kakršnihkoli stroškovnih analiz.

Fakulteta pred sprejemom odločitve o oddaji storitev čiščenja in varovanja ter odnosov z javnostmi zunanjim izvajalcem prav tako ni opravila analiz morebitnih drugih prednosti in slabosti, kot so na primer kakovost izvedbe, odvisnost od zunanjega izvajalca, počasnost pri reševanju nastalih težav (nepoznavanje procesov na fakulteti, zasedenost z delom pri ostalih naročnikih, tveganja pri iskanju in izbiri izvajalca, slab pretok informacij od fakultete do izvajalca, izguba določenih znanj na fakulteti in druge). Med revizijo je le naknadno navedla, kateri razlogi naj bi jo vodili pri odločitvi za oddajo storitev v izvajanje zunanjim izvajalcem.

2.1.1 Storitve čiščenja in varovanja

Skladno s Statutom Univerze v Ljubljani rektor univerze določa sistemizacijo delovnih mest na univerzi. Upravni odbor univerze je v letu 2011 sprejel Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Univerzi v Ljubljani¹⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o sistemizaciji), v katerem so določena delovna mesta, ki so sistemizirana na univerzi in njenih članicah, vključno z opisi delovnih mest. Pravilnik o sistemizaciji določa, da članice univerze pripravijo sistemizacije delovnih mest v skladu s pravilnikom. Fakulteta ni pripravila in sprejela sistemizacije delovnih mest

¹⁵ Sprejet na 12. seji dne 20. 1. 2011 s spremembo, sprejeto na 14. seji dne 23. 9. 2016.

na fakulteti¹⁶. Fakulteta tako nima sistemizacije delovnih mest ali drugega akta, ki bi določal, katera delovna mesta skupaj s potrebnim številom javnih uslužbencev potrebuje za izvajanje nalog po posameznih organizacijskih enotah. Navedla je, da kot članica univerze sledi naboru delovnih mest, ki so potrjena s strani univerze. Fakulteta v kadrovskem načrtu za leto 2022 delovnih mest za opravljanje nalog varovanja ni predvidela. V zunanje izvajanje je oddajala tudi storitve čiščenja, pri čemer pa je čiščenje fakultete izvajala tudi z lastnimi zaposlenimi na delovnem mestu čistilka II. Za izvajanje storitev čiščenja in varovanja so zunanji izvajalci fakulteti v letu 2022 zaračunali 510.440 EUR.

Na fakulteti je bilo v letu 2022 zaposlenih 9 javnih uslužbenk na delovnem mestu čistilka II. Fakulteta je kot razlog za oddajo storitev čiščenja v zunanje izvajanje navedla, da se pri izvajanju storitev čiščenja z lastnimi zaposlenimi pojavljajo daljše bolniške odsotnosti, zaradi katerih je potrebno nadomeščanje, ter da se z zunanjim izvajanjem lažje pokriva delovišča, na katerih ni potrebno čiščenje za polni delovni čas. Zaradi zunanjega izvajanja storitev čiščenja naj bi bilo tudi manj dela v zvezi z usposabljanji lastnih zaposlenih, z nabavo čistil in drugih delovnih sredstev ter s servisi čistilnih strojev. Prednosti lastnih zaposlenih čistilk pa so po mnenju fakultete v tem, da poznajo prostore fakultete in posebne zahteve v laboratorijih fakultete ter da je lastni kader bolj pripaden, kar vodi v kakovostnejše opravljeno delo.

Fakulteta je kot razlog za oddajo storitev varovanja v zunanje izvajanje navedla, da zunanji izvajalci razpolagajo z več vrstami licenc, ki so potrebne za opravljanje storitev varovanja, ter razpolagajo z ustrezno tehnično in varnostno opremo, zato naj bi bila oddaja storitev varovanja v zunanje izvajanje najbolj smotrna. Kot dodatni razlog pa je izpostavila tudi težave pri nadomeščanjih odsotnih varnostnikov, saj je na fakulteti veliko raziskovalne opreme večje vrednosti in drugega premoženja, zaradi česar mora biti zagotovljeno varovanje ves čas. Fakulteta je oddajo storitev čiščenja in varovanja v zunanje izvajanje utemeljila tudi z omejitvami univerze pri pripravi kadrovskega načrta. Univerza je članicam univerze leta 2021 posredovala Navodila za pripravo programa dela, načrta upravljanja s stvarnim premoženjem, kadrovskega in finančnega načrta (v nadaljevanju: navodila).¹⁷ V navodilih je bilo navedeno, da mora obseg FTE¹⁸ ostati enak, kot je bil članicam univerze odobren za leto 2021 s strani upravnega odbora univerze. Na viru državni proračun so lahko zaposlitve povečale le članice univerze, ki so s sklepom Vlade Republike Slovenije morale povečati razpisna mesta, pri čemer fakultete ni bilo med njimi. Ugotovili smo, da fakulteta ni izvedla nobenih aktivnosti za odpravo oziroma omilitve omejitve števila zaposlenih s strani univerze. Poleg tega sta v obdobju neposredno pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, to je od leta 2018 do leta 2021, Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019¹⁹ ter Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021²⁰ omogočala javnim zavodom zaposlitev delavcev, ki so opravljali delo pri zunanjem izvajalcu, ki je za zavod izvajal dejavnost ali storitev in je

¹⁶ Kar je v nasprotju s 24. členom pravilnika o sistemizaciji.

¹⁷ Dopis št. 041-3/2021 z dne 15. 11. 2021.

¹⁸ 1 FTE predstavlja ekvivalent polne zaposlitve.

¹⁹ Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 - ZJF-H, 83/18, 19/19 in 3/22 - ZDeb). Določba je bila uvedena s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (ZIPRS1819-A; Uradni list RS, št. 83/18).

²⁰ Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 - ZDLGPE, 133/20, in 174/20 - ZIPRS2122).

bila ta dejavnost ali storitev trajne narave.²¹ Kljub omejevanju zaposlovanja bi fakulteta lahko univerzi podala predlog za zaposlitev dodatnega kadra s področja čiščenja in varovanja, če bi ga lahko utemeljila s stroškovno analizo in prednostmi, ki izhajajo iz izvajanja dejavnosti z lastnimi viri.

Upravni odbor univerze je sprejel Sklep o normativih za opravljanje upravno-administrativnih in strokovno-tehničnih nalog članic Univerze v Ljubljani²² (v nadaljevanju: sklep univerze o normativih). Normativi predstavljajo podlago za določitev obsega potrebnega števila delavcev za opravljanje strokovno-administrativnih in strokovno-tehničnih nalog članic ter za določitev podrobnejšega opisa del. V normativih so navedena priporočena tipična delovna mesta, ki ustrezajo vsebini in zahtevnosti dela. V 15. poglavju sklepa univerze o normativih je določeno, da so tipična dela za zagotavljanje tekočega obratovanja objektov in druge storitve med drugim tudi čiščenje, hišniška opravila, urejanje zunanjih površin in recepcijske storitve. Za dejavnost čiščenja je določen normativ 1 oseba na 1.200 m² notranjih površin +/- 10 % in 1 oseba na 5.000 m² zunanjih površin +/- 10 %; za receptorska dela pa je določen normativ 1 oseba na turnus/lokacijo, kjer se izvaja pedagoška, raziskovalna in strokovna dejavnost. Glede na sklep univerze o normativih so priporočena delovna mesta za zagotavljanje tekočega obratovanja objektov in drugih storitev čistilka, tehnični delavec, upravnik, strokovni delavec in tehniški sodelavec. Fakulteta bi glede na površino notranjih in zunanjih površin ter obseg lokacij/turnusa izpolnila normativ, če bi zaposlila najmanj 22,8 osebe za izvajanje čiščenja in najmanj 1 osebo na turnus/lokacijo za izvajanje receptorskih storitev. Fakulteta je v letu 2022 imela 9 zaposlenih za izvajanje čiščenja, kar je nekaj manj kot polovico glede na normative.²³

Po navedbah fakultete so storitve čiščenja in varovanja oddane zunanjim izvajalcem že zadnjih 20 let, zato bi bila po naši oceni analiza, tako stroškovna kot analiza drugih prednosti in slabosti, še toliko bolj potrebna in smiselna. Fakulteta zaposluje tudi lastne zaposlene za izvajanje čiščenja, zato bi pri stroškovni analizi in drugi analizi prednosti in slabosti oddajanja storitev čiščenja zunanjim izvajalcem lahko izhajala iz konkretnih podatkov o stroških lastnih zaposlenih in drugih konkretnih izkustvenih prednosti in slabosti izvajanja čiščenja z lastnimi zaposlenimi, na podlagi česar bi lahko opredelila morebitni utemeljeni obseg zunanjega izvajanja storitev čiščenja. Z analizami bi fakulteta zajela in osvetlila vse vidike oddanih dejavnosti (potrebe fakultete, novosti na trgu, katere storitve bi lahko fakulteta izvajala sama in na kakšen način, kaj bi lahko drugače izvajali in podobno) ter na ta način utemeljila svojo odločitev in zagotovila gospodarno rabo proračunskih sredstev. Tudi v primeru, če se fakulteta na podlagi analiz odloči za oddajo storitev v zunanje izvajanje, je kot kupec storitve dobro seznanjena s svojimi potrebami in ve, katere vrste storitev in kakšne kakovosti želi dobiti in potrebuje, zato bo znala pripraviti kakovostno razpisno dokumentacijo za izvedbo postopka oddaje javnega naročila, na podlagi katere bi lahko pridobila ekonomsko najugodnejšo ponudbo in s tem storitev. Vsi uporabniki proračunskih sredstev morajo pri izpolnjevanju svojih obveznosti

²¹ Iz devetega odstavka 60. člena obeh zakonov je namreč izhajalo, da se dovoljeno število zaposlenih v letu 2019 oziroma v letih 2020 in 2021 v kadrovskem načrtu neposrednega ali posrednega uporabnika proračuna lahko poveča tudi, če gre za zaposlitev oseb, ki opravljajo delo pri zunanjem izvajalcu, ki opravlja dejavnost ali storitev za proračunskega uporabnika in je ta dejavnost ali storitev trajne narave.

²² Na 21. seji dne 16. 6. 2016, št. 012-5/2016.

²³ Z upoštevanjem normativa 1 oseba na 1.200 m² bi glede na notranje površine fakultete (27.367 m²) to znašalo 22,8 osebe za izvajanje čiščenja notranjih prostorov (27.367 m²/1200 m²). Skupna površina fakultete sicer znaša 40.693 m², vendar se čisti 27.367 m², saj preostali deli predstavljajo rastlinjaki, hlev in podobno, kjer se storitve čiščenja ne opravljajo.

ravnati s skrbnostjo dobrega gospodarja, kar pomeni, da morajo ravnati gospodarno in učinkovito pri porabi javnih sredstev, hkrati pa razpolagati z ustrezno argumentiranimi razlogi za sprejete odločitve. Oddaja storitev v zunanje izvajanje brez preverjanja različnih možnosti na trgu ter lastnih virov, konkretnih zmogljivosti, znanj in izkušenj, brez utemeljitve in ustrezne obrazložitve svoje odločitve, lahko privede do neučinkovite in nepregledne rabe javnih sredstev.

Ukrep fakultete

Dekanja fakultete je dne 16. 12. 2024 sprejela Načrt aktivnosti za ugotovitev smotrnosti naročanja storitev čiščenja in varovanja pri zunanjih izvajalcih (v nadaljevanju: načrt aktivnosti). Z načrtom aktivnosti so opredeljene aktivnosti, vključno z izvedbo stroškovne analize in analize prednosti in slabosti ter analize trga, katerih rezultat bo sprejem odločitve o lastnem izvajanju ali o oddaji izvajanja podpornih dejavnosti čiščenja in varovanja v zunanje izvajanje. Za vsako od načrtovanih aktivnosti so opredeljene odgovorne osebe oziroma enote fakultete ter roki za izvedbo posamezne aktivnosti.

2.1.2 Storitve odnosov z javnostmi

Odločitev za oddajo storitev odnosov z javnostmi zunanji izvajalki je fakulteta v reviziji utemeljila s tem, da z lastnimi zaposlenimi ni uspela opraviti vseh nalog s področja storitev odnosov z javnostmi in promocije fakultete. Fakulteta je navedla, da v preteklosti ni bilo potrebe po zaposlitvi lastnega kadra, saj so bile potrebe po tovrstnih storitvah neenakomerno razporejene skozi leto, v določenih mesecih potreb po izvajanju teh storitev ni bilo. Zaposleni naj tudi ne bi imeli znanj, izkušenj in povezav z mediji. Po navedbah fakultete v obdobju od 2017 do februarja 2023 nihče od zaposlenih ni opravljal del in nalog s področja odnosov z javnostmi. Fakulteta je od leta 2017 storitve odnosov z javnostmi in promocije fakultete naročala pri zunanji izvajalki Publica, Tina Drolc s.p., za kar je ta v celotnem obdobju (2017–2023) fakulteti zaračunala 149.746 EUR²⁴, v letu 2022 pa 35.260 EUR.

Naloge zunanje izvajalke storitev odnosov z javnostmi so obsegale:

- oblikovanje sporočil za javnost,
- promocija vsebin fakultete,
- priprava zapisov in objav novic,
- komunikacija z novinarji in
- pomoč pri organizaciji dogodkov.

Sklep univerze o normativih v 2.2. poglavju določa, da so tipična dela za komuniciranje z javnostmi naslednja: komuniciranje z javnostmi, komuniciranje z zunanjo javnostjo, uredništvo spletnih strani, organizacija dogodkov in koordinacija priprav promocijskega materiala. Določen je normativ 1 oseba nad 200 zaposlenih v plačni skupini D + H + E +/- 10 % ter 1/2 osebe do 200 zaposlenih v plačni skupini D + H + E +/- 10 %. Glede na sklep univerze o normativih je priporočeno delovno mesto za

²⁴ Podatek iz portala ERAR.

področje komuniciranja z javnostmi samostojni strokovni delavec VII/2²⁵. Fakulteta je imela v letu 2022 zaposlenih več kot 200 javnih uslužbencev plačne skupine D, H in E, s čimer je izpolnila normativ, da bi lahko zaposlila 1 osebo za komuniciranje z javnostmi.

Fakulteta, kljub temu da je imela potrebe po opravljanju storitev na področju odnosov z javnostmi, ni izvedla nobene aktivnosti, ki bi vodila v zaposlitev osebe, ki bi opravljala delo na tem področju. Fakulteta univerzi tako nikoli ni predlagala zaposlitve na področju odnosov z javnostmi. Kljub omejevanju zaposlovanja bi fakulteta po naši oceni lahko univerzi podala predlog za zaposlitev kadra s področja odnosov z javnostmi, če je ocenila, da tovrstne storitve potrebuje, takšno zaposlitev pa predvidevajo tudi normativi univerze. Svoj predlog bi fakulteta lahko utemeljila s stroškovno analizo in prednostmi, ki izhajajo iz izvajanja dejavnosti z lastnimi viri v primerjavi z zunanjim izvajalcem.

Ugotovili smo, da je senat fakultete v maju 2022²⁶ sprejel Strategijo Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani 2022–2027 (v nadaljevanju: strategija fakultete). V strategiji fakultete je določen tudi cilj okrepiti komuniciranje z javnostmi ter družbeno relevantnost. V nadaljevanju so opisani načini za doseganje cilja: vzpostaviti in proaktivno uporabljati socialna omrežja; redno komunicirati s ciljnim javnostmi o izobraževalnem, raziskovalnem, umetniškem, strokovnem in projektnem delu na fakulteti; identificirati družbeno aktualne teme, pri katerih je strateško pomembno, da fakulteta o njih aktivno komunicira, in govorice; organizirati redna usposabljanja zaposlenih o komuniciranju s predstavniki medijev in v medijih; pripraviti letni načrt lobističnih aktivnosti in udeležb na ključnih dogodkih. Fakulteta je v kadrovski načrt za leto 2023 prvič umestila delovno mesto samostojni strokovni delavec VII/2 za komuniciranje, promocijo in odnose z javnostmi, pri čemer je v obrazložitvi navedla, da gre za prenos dela od zunanjega izvajalca. Fakulteta je na ta način želela profesionalizirati in okrepiti področje odnosov z javnostmi, saj je ocenila, da naročanje teh storitev pri zunanji izvajalki ne zadošča več, zato se je odločila zaposliti osebo, ki bi poznala celotno delovanje fakultete ter samostojno skrbela za povečano pojavnost v medijih. Fakulteta je pri tem ugotovila, da bi s podobnimi finančnimi sredstvi, kot so bila namenjena zunanji izvajalki, lahko pokrila plačo zaposlene osebe.

Ukrep fakultete

Fakulteta od oktobra 2023 dalje storitev odnosov z javnostmi pri zunanji izvajalki ni več naročala. Konec septembra 2023 je fakulteta na področju opravljanja storitev odnosov z javnostmi zaposlila samostojnega strokovnega sodelavca VII/2 za krajši delovni čas – 20 ur tedensko (0,5 FTE) za določen čas 1 leta²⁷ ter oktobra 2023 še samostojno strokovno sodelavko VII/2 za krajši delovni čas – 20 ur tedensko (0,5 FTE) za določen čas 1 leta²⁸.

²⁵ (I-III); J017102, J017103 in J01704.

²⁶ Na 19. seji dne 30. 5. 2022.

²⁷ Javni uslužbenec je bil že zaposlen na fakulteti na delovnem mestu raziskovalec. Javni uslužbenec je v juniju 2023 opravil kvalifikacijo izvajalca London School of Public Relations – PR & Reputation Management.

²⁸ Javna uslužbenka je bila že zaposlena na fakulteti na delovnem mestu samostojni strokovni sodelavec VII/2 na evropskem projektu.

2.2 Izbira zunanjih izvajalcev podpornih storitev

V okviru vprašanja, ali je fakulteta pri izbiri zunanjih izvajalcev podpornih storitev sledila temeljnim načelom javnega naročanja, smo preverili, ali je fakulteta ustrezno določila ocenjeno vrednost javnega naročila in ali je pri tem upoštevala spremenljivke, kot so dvig plače in dvig cen življenjskih potrebščin, ali je pri izbiri in izvedbi postopka oddaje javnega naročila ter pri sklenitvi pogodbe z izbranim izvajalcem zagotovila gospodarno porabo javnih sredstev ter spoštovala vsa ostala načela javnega naročanja ter ali je fakulteta ustrezno poročala o storitvah, ki jih je oddala v zunanje izvajanje.

2.2.1 Ocenjena vrednost

Ocenjena vrednost je vrednost, ki jo mora naročnik izračunati zaradi izbire pravilnega postopka za oddajo javnega naročila. V skladu s predpisi je to vrednost, katere izračun temelji na celotnem plačljivem znesku brez DDV, kakor ga oceni naročnik, vključno s katerokoli opcijo in morebitnimi podaljšanji naročil, kakor je izrecno navedeno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Ocenjena vrednost mora biti izračunana transparentno, kar pomeni, da mora biti način izračuna ocenjene vrednosti, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, razviden iz dokumentacije o javnem naročilu, ki jo vodi naročnik. Ocenjena vrednost se za javno naročilo blaga ali storitev, ki se redno ponavlja ali se bo predvidoma podaljšalo v določenem obdobju, izračuna na podlagi skupne dejanske vrednosti zaporednih javnih naročil iste vrste, oddanih v zadnjih 12 mesecih ali v proračunskem letu, upošteva spremembe količine ali vrednosti, ki bi nastale v 12 mesecih po prvotnem naročilu, ali skupne ocenjene vrednosti zaporednih javnih naročil, oddanih v 12 mesecih po prvi dobavi oziroma izvedbi ali v poslovnem letu, če je to daljše od 12 mesecev. Za naročnika mora ocenjena vrednost predstavljati realno informacijo o vrednosti javnega naročila in mora pomeniti kakovostno podlago za izbor postopka ter nadaljnjih korakov pri javnem naročilu. Naročnik za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila ne sme izbrati take metode, da se za oddajo javnega naročila izogne uporabi javnonaročniških pravil. Naročnik prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi. V primeru, da se kadarkoli v postopku ugotovi, da vrednost evidenčnega naročila presega katero od mejnih vrednosti za uporabo ZJN-3, mora naročnik evidenčno naročanje prekiniti in začeti nov postopek skladno z javnonaročniškimi pravili in z namenom ravnanja skladno s temeljnimi načeli javnega naročanja. Ravnanje mora transparentno in izbrati ponudnika na pregleden način in po predpisanem postopku, pri katerem bi imeli možnost sodelovanja tudi drugi potencialni ponudniki. Na ta način zagotovi konkurenčnost ter gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev.

Pri oceni vrednosti javnega naročila s področja delovno intenzivnih storitev je smiselno, da naročnik upošteva nekatere spremenljivke, med katerimi sta dvig minimalne plače oziroma dvig cen življenjskih potrebščin, saj lahko v precejšnji meri vplivata na ceno storitve, ki jo naročnik naroča. Zato je smiselno, da naročnik pri naročanju storitev iz delovno intenzivnih panog, kamor spadata tudi

storitvi čiščenja in varovanja, v katerih zaposleni v pretežni meri prejemajo minimalne plače²⁹, pri izračunu ocenjene vrednosti upošteva tudi dvig minimalne plače v obdobju izvajanja javnega naročila. Smiselno je upoštevati tudi dvig življenjskih stroškov v primeru, da javno naročilo predvideva nakup čistil in drugih potrebščin, ki so potrebne za opravljanje določene storitve. V primeru, da naročnik oceni vrednost javnega naročila prenizko, lahko v primeru njene objave že prek ocenjene vrednosti spodbuja oblikovanje ponudbenih cen, s katerimi ni mogoče pokriti realnih stroškov dela in materiala, in s tem spodbuja zaposlovanje, ki je za delavce manj ugodno ali pa pomeni celo kršitev delovnopravne zakonodaje. Prenizka ocenjena vrednost lahko neustrezno vpliva na določitev višine zagotovljenih sredstev, zaradi česar se lahko zgodi, da mora naročnik vse ponudbe prepoznati kot nedopustne in izvesti nov postopek za oddajo javnega naročila. Poleg tega pa prenizka ocenjena vrednost, kot že navedeno, lahko vpliva tudi na nepravilno izbiro postopka za oddajo javnega naročila.

Naročnik lahko pred začetkom postopka oddaje javnega naročila izvede preverjanje trga, katerega namen je ugotoviti, kaj trg v danem trenutku ponuja in pod kakšnimi pogoji. Na ta način se naročnik informira o razmerah na trgu in lahko posledično pripravi kakovostno razpisno dokumentacijo ter realno vrednost javnega naročila.

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je fakulteta ustrezno določila ocenjeno vrednost javnega naročila, smo preverili, ali je fakulteta v skladu z zakonodajo na pregleden način izračunala ocenjeno vrednost javnega naročila in ali je izračun ocenjene vrednosti temeljil na celotnem plačljivem znesku (brez DDV), kakor ga je ocenil naročnik, ter tudi, ali je fakulteta pred pripravo javnega naročila preverila trg, saj je analiza oziroma raziskava trga pomembna za izračun ocenjene vrednosti.

2.2.1.1 Preverjanje trga storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi

V letu 2017 je fakulteta prvič želela sodelovati z izvajalcem storitev čiščenja, ki bi imel status invalidskega podjetja, zato je izvajalca Aktiva TS povabila na strokovni dialog³⁰. Iz uradnega zaznamka strokovnega dialoga je razvidno, da je fakulteto zanimalo, kakšen odstotek zaposlenih pri izvajalcu je invalidov, za kakšne vrste invalidnosti gre in kakšne so posebnosti opravljanja storitev čiščenja invalidskega podjetja. Predstavnik invalidskega podjetja je med drugim pojasnil, da so cene storitev čiščenja za 15–20 % višje od tržnih cen drugih podjetij, ki izvajajo storitve čiščenja. Fakulteta je ugotovila, da bi z oddajo javnega naročila invalidskemu podjetju zadostila zahtevam predpisov³¹ glede kvot invalidov in tako ne bi bila več dolžna vplačevati prispevka v sklad za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov.

²⁹ Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je bruto plača decembra 2022 v dejavnosti splošnega čiščenja stavb znašala 1.163 EUR in v dejavnosti varovanja 1.435 EUR, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0701011S.px/table/tableViewLayout2/>], 9. 5. 2024. Minimalna plača je za leto 2022 znašala 1.074 EUR, [URL: <https://www.gov.si teme/minimalna-placa/>], 9. 5. 2024.

³⁰ Naročnik lahko v okviru drugega odstavka 64. člena ZJN-3 za namen izvedbe preverjanja trga izvede strokovni dialog in v okviru tega zaprosi ali upošteva nasvete, ki jih bo lahko uporabil pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, pod pogojem, da taki nasveti oziroma priporočila ne omejujejo konkurence ter ne pomenijo kršenja načela enakopravne obravnave ponudnikov in načela transparentnosti javnega naročanja.

³¹ Uredba o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov (Uradni list RS, št. 21/14).

Fakulteta je do leta 2017 storitve varovanja naročala v okviru seznama B, za katere so se določbe Zakona o javnem naročanju³² uporabljale le v delu opredelitve predmeta in tehničnih specifikacij ter objav obvestil o oddaji naročila. S sprejetjem ZJN-3 morajo naročniki za storitve varovanja izvesti javno naročilo, upoštevajoč vse določbe ZJN-3. Fakulteta je pred objavo javnega naročila za storitve varovanja v letu 2017 izvedla strokovni dialog z obstoječim izvajalcem storitev varovanja, pri čemer je iz uradnega zaznamka o izvedenem strokovnem dialogu razvidno, da je bil njegov namen priprava učinkovitejše dokumentacije o javnem naročilu zlasti v delu tehničnih specifikacij.³³

Fakulteta je pred oddajo javnih naročil storitev čiščenja in varovanja v letu 2017, torej pred izvedbo javnih naročil, ki so predmet revizije, izvedla strokovni dialog, s katerim je v omejenem obsegu raziskala stanje na trgu navedenih storitev, ni pa ponovno raziskala trga pred pripravo javnih naročil varovanja in čiščenja, na podlagi katerih je storitve naročala v letu 2022. Navedla je, da gre pri naročanju storitev čiščenja in varovanja za utečena javna naročila, ki se ponavljajo vsakič ob izteku pogodbe, predmet javnega naročila je fakulteti že dobro poznan. Kljub temu da gre na fakulteti za izvajanje utečenih postopkov ter za poznana področja storitev, ki se izvajajo na fakulteti, ocenjujemo, da je namen analize oziroma raziskave trga dopolnjevanje naročnikovega obstoječega poznavanja trga, saj se razmere na trgu spreminjajo – s spremembo števila in vrste ponudnikov, s spremembo tehnologij/načina izvajanja storitev, s spremembo cen storitev in zaradi drugih razlogov. Zato ocenjujemo, da bi bilo za fakulteto, kot dobrega gospodarja in skrbnika javnih sredstev, smotrno, da pred začetkom postopka oddaje javnega naročila izvede preverjanje trga, ne glede na to, da gre za izvajanje utečenih ponavljajočih se storitev.

2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja

Fakulteta je za javno naročilo storitev čiščenja, ki ga je izvedla v letu 2020, ocenila vrednost za sklop 1 – čiščenje poslovnih in laboratorijskih prostorov v znesku 1.040.000 EUR, za sklop 2 – generalno čiščenje in čiščenje po gradbenih delih v znesku 10.000 EUR in za sklop 3 – čiščenje Botaničnega vrta v znesku 48.000 EUR, vse za obdobje 4 let.³⁴ Iz dokumentacije o javnem naročilu je razvidno, da je fakulteta ocenjeno vrednost izračunala na podlagi preteklega letnega stroška opravljenih storitev čiščenja, ga pomnožila s 4 ter povišala za 6 % zaradi dviga minimalne plače v letu 2020 glede na preteklo leto ter za 8 % zaradi dviga cen storitev na trgu. Ker gre pri javnem naročilu čiščenja za storitev, ki se pri fakulteti redno ponavlja, je fakulteta izračunala ocenjeno vrednost na podlagi dejanskih zaporednih naročil storitev čiščenja v preteklem obdobju. Višina minimalne plače za leto 2020 se je glede na preteklo leto povišala za 6 %, zato ocenjujemo, da je bilo povišanje v tem delu ustrezno predvideno. Za 8-odstotno povišanje zaradi rasti cen storitev na trgu je fakulteta v reviziji pojasnila, da je to povišanje predstavljalo rezervo zaradi morebitnega dviga cen storitev v času trajanja pogodbe, vendar ni pojasnila, na kakšni podlagi je bilo določeno povišanje cene ravno v takšnem odstotku. Glede na to, da so se cene življenjskih potrebščin v obdobju od 2017

³² ZJN-2; Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14, 90/14 – ZDU-11 in 91/15 – ZJN-3.

³³ Izvajalec je pojasnil delovanje signala na varnostno-nadzorni center ter delovanje alarmne centrale, telefonskih linij in podobno.

³⁴ Za sklopa 2 in 3 je fakulteta uporabila izjemo po določilu petega odstavka 73. člena ZJN-3, ki določa, da lahko naročnik oddaj javna naročila za posamezne izločene sklope brez uporabe postopkov iz ZJN-3, če je ocenjena vrednost izločenih sklopov brez DDV nižja od 80.000 EUR za blago in storitve, vendar skupna vrednost sklopov, oddanih brez uporabe tega zakona, ne sme presegati 20 % skupne vrednosti vseh sklopov, na katere je bila razdeljena predlagana pridobitev podobnega blaga ali predlagana izvedba storitev. Fakulteta je sklop 2 in 3 izločila iz postopka oddaje javnega naročila.

do 2020 povečale za 3,7 %, je fakulteta po naši oceni pri oblikovanju ocenjene vrednosti javnega naročila za storitve čiščenja izhajala iz ustreznih podatkov, ni pa v celoti utemeljila svojih predvidevanj o njihovem prihodnjem gibanju.

2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja

Za javno naročilo storitev varovanja, ki ga je izvedla v letu 2020, je fakulteta ocenila vrednost v znesku 470.000 EUR brez DDV za obdobje 4 let. Iz dokumentacije o javnem naročilu je razvidno, da je fakulteta ocenjeno vrednost izračunala na podlagi preteklih naročil istih storitev. Fakulteta je ocenjeno vrednost izračunala na podlagi preteklega letnega stroška opravljenih storitev, ga pomnožila s 4 ter povišala za 10 %, kar je po navedbah fakultete povprečna letna rast stroškov dela, pri čemer je fakulteta izhajala iz povprečne letne rasti cen minimalne plače v obdobju 2012–2020, ki je znašala 2,5 %, kar za obdobje 4 let pomeni 10 %. Ker gre pri javnem naročilu varovanja za storitev, ki se pri fakulteti redno ponavlja, je fakulteta izračunala ocenjeno vrednost na podlagi dejanskih zaporednih naročil storitev varovanja v preteklem obdobju. Rast minimalne plače v Republiki Sloveniji v obdobju od 2012 do 2020 je znašala povprečno 2,5 %, vendar pa je v zadnjem obdobju rasla hitreje, tako da je rast v obdobju od 2017 do 2020 znašala povprečno 4,4 %. Ocenjujemo, da je fakulteta pri oblikovanju ocenjene vrednosti javnega naročila varovanja izhajala iz ustreznih podatkov, lahko pa bi pri predvidenem dvigu cen storitev zaradi rasti stroškov dela upoštevala povprečen letni dvig minimalne plače v krajšem obdobju pred pripravo ocenjene vrednosti.

2.2.1.4 Ocenjena vrednost storitev s področja odnosov z javnostmi

Fakulteta je za evidenčno naročilo storitev odnosov z javnostmi za leto 2022 ocenila vrednost v znesku 15.720 EUR brez DDV. Fakulteta je ocenjeno vrednost določila na podlagi prejete ponudbe izvajalke storitev odnosov z javnostmi Publica, Tina Drolc s.p., s katero je fakulteta sodelovala že v letu pred tem. Ponudba izvajalke je zajemala 1 sporočilo za javnost, 2 promociji dogodka, 7 novic za spletno stran in komunikacijo z mediji na mesečni ravni, fakulteta je mesečni znesek iz ponudbe pomnožila z 12.

2.2.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročanja

Javno naročilo se mora izvesti sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev, zahtev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila. Ponudnik mora biti izbran na pregleden način in po predpisanem postopku. Naročnik mora zagotoviti, da med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja, prav tako pa mora zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo diskriminacijo ponudnikov.

Dopustna ponudba je ponudba, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika. Zagotovljena sredstva predstavljajo znesek, ki ga ima naročnik zagotovljenega za plačilo obveznosti iz pogodbe o izvedbi

javnega naročila. V primeru, ko ponudba preseže zagotovljena sredstva naročnika, je ta nesprejemljiva in naročnik ponudniku s takšno ponudbo javnega naročila ne sme oddati.

V postopku javnega naročanja se pred samim začetkom ocenjevanja in primerjave ponudb ter izbire ponudnika izvede ugotavljanje sposobnosti ponudnikov, ki pomeni presojo o tem, ali je posamezen gospodarski subjekt, ki želi s svojo ponudbo sodelovati, primeren za sodelovanje v postopkih oddaje javnih naročil (ko se ugotavljajo morebitni razlogi za njegovo izključitev iz postopka) in sposoben izvesti konkretno javno naročilo (ko gre za preverjanje ponudnikovih dejanskih poklicnih, finančnih in/ali tehničnih zmogljivosti za uspešno izvedbo predmeta naročila).

Primernost ponudnika za sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila se ugotavlja na podlagi okoliščin, ki so z vidika zakonodaje obvezni izključitveni razlogi, ki jih naročnik mora upoštevati. Če naročnik ugotovi, da obstajajo, mora ponudnika izključiti iz postopka oddaje javnega naročila – naročnik mora tako ravnati v fazi pregleda ponudbe oziroma kadarkoli kasneje v postopku, če se izkaže, da se ponudnik pred ali med postopkom javnega naročanja znajde v katerem od položajev, ki jih narekuje zakonodaja. Zakonodaja določa tudi izbirne razloge³⁵ za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila, glede katerih se naročnik sam odloči, ali in katere bo ob oddaji posameznega javnega naročila uporabil kot razlog za izločitev ponudnika.

Naročnik storitve postavi pogoje za sodelovanje ponudnika v postopku javnega naročanja. Ti so namenjeni preverjanju sposobnosti gospodarskega subjekta za uspešno izvedbo konkretnega javnega naročila. Ti pogoji so določeni v razpisni dokumentaciji. Pogoji za sodelovanje so največkrat namenjeni zagotavljanju, da imajo ponudniki ustrezne kapacitete, sposobnosti in izkušnje za izpolnitev naročila. Ti kriteriji za preverjanje ponudnikov morajo biti vnaprej določeni s strani naročnika in ustrezno objavljeni, morajo biti povezani s konkretnim predmetom javnega naročila in takšni, da omogočajo pošteno konkurenco med potencialnimi ponudniki.

Naročnik v javnem naročilu določi tehnične specifikacije, ki morajo biti navedene v razpisni dokumentaciji in določajo zahtevane značilnosti predmeta javnega naročila. Tehnične specifikacije so ključne za zagotovitev, da so potencialni ponudniki jasno seznanjeni s tem, kaj naročnik pričakuje od predmeta javnega naročila, ter omogočajo enakopravno konkurenco med ponudniki. Za učinkovitost izvedbe javnega naročila so pomembne, saj neustrezno pripravljene tehnične specifikacije lahko povzročijo, da naročnik ne dobi predmeta javnega naročila, ki ga dejansko potrebuje. Namen naročnikovih zahtev, kot so pogoji in tehnične specifikacije, je zmanjšanje tveganj za neakovostno ali/in nepravočasno izvedbo javnega naročila.

V fazi ocenjevanja nato naročnik dopustne ponudbe ocenjuje na podlagi meril, ki morajo biti jasno določena, natančna in nedvoumna. Pomembno je, da zainteresirani ponudnik ve, na osnovi katerih kriterijev bodo naročniki oddali javno naročilo. Temeljno pravilo je, da naročnik odda javno naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Ekonomsko najugodnejša ponudba se določi na podlagi cene ali stroškov, ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi, in lahko zajema tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno

³⁵ Iz šestega odstavka 75. člena ZJN-3.

na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila, ki so primeroma naštetih že v zakonu.

Naročniki lahko določijo tudi drugačna merila, vendar morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila. Merila morajo biti oblikovana na način, da omogočajo objektivno primerjanje in ocenjevanje ponudb ter tudi preverjanje naročnikove odločitve. Pomembno je, da naročniki izberejo kakovostna merila za oddajo javnega naročila, ki jim bodo omogočila pridobitev storitev, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam. V primeru, ko naročnik v razpisni dokumentaciji oblikuje več meril, mora določiti tudi relativno utež, ki jo dodeli vsakemu merilu. Kako naročnik zastavi merila, je zelo pomembno za nadaljnji proces izbire. Merila naročniku ne smejo omogočiti neomejene svobode izbire. Ministrstvo za javno upravo je v sodelovanju z drugimi deležniki izdalo smernice in priporočila, med drugim za javno naročanje storitev čiščenja³⁶, s pomočjo katerih naročniki lažje oblikujejo merila, ki pa niso zavezujoči akt in imajo naravo priporočila. Na podlagi uporabe meril naročnik nato izbere najugodnejšo ponudbo in odda naročilo najugodnejšemu ponudniku ter objavi obvestilo o oddaji javnega naročila.

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je fakulteta pri izbiri in izvedbi postopka javnega naročila ter pri sklenitvi pogodbe z izbranim izvajalcem zagotovila gospodarno porabo javnih sredstev ter spoštovanje vseh ostalih načel javnega naročanja, smo proučili:

- ali so bili vsi pogoji in zahteve v razpisni dokumentaciji določeni jasno, natančno in nedvoumno oziroma tako, da so lahko vsi razumno obveščeni in običajno skrbni ponudniki razumeli natančen obseg in jih razlagali enako ter da je lahko naročnik pri pregledu in ocenjevanju ponudb dejansko preveril, ali so ponudbe izpolnjevale zahteve, ki veljajo za zadevno naročilo,
- ali je bila vsem zainteresiranim ponudnikom dana možnost sodelovanja pod enakimi pogoji, kar pomeni, da je fakulteta vse potencialne ponudnike v vseh fazah postopka javnega naročila obravnavala enakopravno in jim omogočila enako možnost pridobiti javno naročilo,
- ali je fakulteta predmet, merila in pogoje javnega naročila v razpisni dokumentaciji oblikovala tako, da zagotavljajo gospodarno porabo javnih sredstev ter upoštevajo vsa načela javnega naročanja pri oddaji javnih naročil, ter
- ali je za oddajo javnih naročil izbrala ustrezen postopek.

2.2.2.1 Storitve čiščenja

Fakulteta je v letu 2020 na portalu javnih naročil objavila odprti postopek za storitve čiščenja poslovnih in laboratorijskih prostorov fakultete za obdobje 4 let³⁷. Fakulteta je v razpisni dokumentaciji določila, da gre za pridržano javno naročilo, in sicer da k sodelovanju vabi le invalidska podjetja in zaposlitvene centre, kot jih določa zakon, ki ureja zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov, ter socialna podjetja in podjetja s socialno vsebino, kot jih določa zakon, ki ureja socialno podjetništvo³⁸ (več o tem tudi v točki 2.3.3). Predmet javnega naročila je bilo izvajanje

³⁶ Smernice za javno naročanje storitev čiščenja, [URL: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Smernice+za+javno+naro%C4%8Danje+storitev+%C4%8Di%C5%A1%C4%8Denja>], 28. 6. 2024.

³⁷ JN006656/2020.

³⁸ Možnost uporabe instituta pridržanega javnega naročila je urejena v 31. členu ZJN-3.

storitev čiščenja fakultete na 5 lokacijah.³⁹ Površina čiščenja poslovnih in laboratorijskih prostorov fakultete je znašala 15.830 m².

V razpisni dokumentaciji je fakulteta določila obvezne in neobvezne razloge⁴⁰ za izključitev gospodarskih subjektov, ki so bili vključeni v izvedbo javnega naročila. Ponudniki so izpolnjevanje razlogov za izključitev dokazovali z izpolnjenim enotnim evropskim dokumentom v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju: ESPD obrazec).

V razpisni dokumentaciji je fakulteta določila pogoje, ki so jih ponudniki morali izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu. Fakulteta je zahtevala, da je gospodarski subjekt registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila; da izkazuje zahtevan ekonomski in finančni položaj ter da je tehnično in strokovno usposobljen za izvedbo storitev.

S tehničnimi specifikacijami je fakulteta v razpisni dokumentaciji podrobneje opredelila predmet javnega naročila, to je dnevno, tedensko in mesečno čiščenje. Fakulteta je določila prostore čiščenja.⁴¹ Fakulteta je navedla zahtevo, da mora izvajalec zagotavljati storitve čiščenja z najmanj 12,5 zaposlenim. Na Oddelku za biologijo mora zagotoviti 2 čistilca od 6. do 14. ure ter 3 čistilce od 14. do 22. ure; na Oddelku za gozdarstvo in obnovljive vire 2 čistilca od 14. do 22. ure; na Oddelku za zootehniko⁴² 4 čistilce od 14. do 22. ure; na Dekanatu 1 čistilca v času od 6. do 14. ure in 1 čistilca od 14. do 22. ure⁴³. Poleg 12,5 zaposlenega je fakulteta zahtevala, da mora ponudnik zagotoviti tudi vodjo del zaradi usklajevanja dela z naročnikom.

V razpisni dokumentaciji je fakulteta določila merila, na podlagi katerih je ocenjevala ponudbe in izbrala ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Določila je 2 merila, na podlagi katerih je ponudnik lahko prejel 100 točk.

- MERILO 1: ponudbena cena (90 točk); ponudnik navede skupno končno ponudbeno ceno za izvajanje vseh storitev za obdobje 48 mesecev. Cena je morala biti podana v EUR brez DDV za mesec. Pri izračunu ponudbene vrednosti morajo ponudniki upoštevati vse elemente, ki vplivajo na izračun cene, kot so stroški dela, režijski stroški, morebitne nadure, amortizacija opreme, stroški čistil, materiala in morebitni drugi stroški. Cena se je preračunala v točke na način, da se je najnižja ponudbena cena v EUR brez DDV delila s skupno ponudbeno vrednostjo ocenjevalne ponudbe v EUR brez DDV, pomnoženo z 90.
- MERILO 2: fluktuacija/delež stalnosti zaposlitev (10 točk); povprečna delovna doba 4 zaposlenih, ki delajo na delovnem mestu čistilec in ki so najdlje zaposleni pri ponudniku, v obdobju od 1. 6. 2020 do 13. 8. 2020⁴⁴.

³⁹ Dekanat na naslovu Jamnikarjeva ulica 101 v Ljubljani, Oddelek biologijo na naslovu Večna pot 111 v Ljubljani, Oddelek za gozdarstvo in obnovljive vire na naslovu Večna pot 83 v Ljubljani, Oddelek za zootehniko na naslovu Groblje 3 v Domžalah in Oddelek za zootehniko (PC za konjerejo) na naslovu Gorjuša 19a na Dobu. Gre za oddelke, na katerih čiščenja ne opravljajo zaposleni na fakulteti.

⁴⁰ Hujša kršitev poklicnih pravil, pretekla slaba izvedba, storitev velike strokovne napake, korupcija in stanje insolventnosti.

⁴¹ Pisarne, kabineti, predavalnice, sanitarije, hodniki, čajne kuhinje, sejne sobe, garsonjere, stopnišča in podobno.

⁴² Na dveh lokacijah (Domžale in Dob).

⁴³ Vse od ponedeljka do petka.

⁴⁴ Dva meseca pred objavo javnega naročila.

Vprašanja ponudnikov in odgovori fakultete so bili podani prek portala javnih naročil do roka, ki je bil v objavi javnega naročila določen, in so bili dostopna in vidna vsem potencialnim ponudnikom.

Do roka za oddajo ponudb je ponudbo oddal 1 ponudnik – invalidsko podjetje Aktiva TS Fakulteta je ponudbo ponudnika Aktiva TS, katere vrednost je znašala 1.554.567 EUR z DDV, ocenila kot nedopustno, ker je presegala zagotovljena sredstva fakultete (1.300.000 EUR), ki so bila višja od ocenjene vrednosti javnega naročila.

Fakulteta je v letu 2021 nadaljevala postopek oddaje javnega naročila za storitve čiščenja tako, da je izvedla konkurenčni postopek s pogajanjem⁴⁵. K oddaji ponudbe je povabila ponudnika Aktiva TS, ki je v predhodno izvedenem odprtem postopku izpolnjeval pogoje za sodelovanje in zanj niso obstajali razlogi za izključitev. Ponudnik Aktiva TS je do roka za oddajo ponudbe oddal ponudbo, katere ponudbena vrednost je bila za 13 % nižja od vrednosti ponudbe v predhodnem odprtem postopku in ni presegala zagotovljenih sredstev fakultete. Fakulteta je z izvajalcem Aktiva TS sklenila pogodbo za storitve čiščenja v vrednosti 1.115.281 EUR brez DDV za obdobje 4 let.

Fakulteta je za oddajo storitev čiščenja predmet, merila in pogoje v razpisni dokumentaciji oblikovala tako, da so zagotavljala gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vsa ostala načela javnega naročanja pri oddaji javnih naročil, saj so bila merila in pogoji za vse ponudnike enaka, vsi so bili o njih hkrati obveščeni v okviru razpisne dokumentacije. Merila so bila oblikovana tako, da so omogočala primerljivost med ponudniki, njihova teža je bila navedena v razpisni dokumentaciji, prav tako so bila merila oblikovana sorazmerno predmetu javnega naročila in so zagotovila učinkovito in pošteno konkurenco ter enakopravno obravnavo ponudnikov. Tehnične specifikacije so bile jasne in enake za vse ponudnike. Fakulteta je pri izbiri izvajalca storitev čiščenja izbrala ustrezen vrsti postopkov in zagotovila spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

2.2.2.2 Storitve varovanja

Fakulteta je v letu 2020 na portalu javnih naročil objavila odprti postopek za izvajanje storitev varovanja za obdobje 4 let⁴⁶. Predmet javnega naročila je bilo opravljanje storitev fizičnega in tehničnega varovanja prostorov in zunanjih površin fakultete ter redno vzdrževanje varnostnih naprav in sistemov za obdobje 4 let na 8 lokacijah fakultete.

V razpisni dokumentaciji so bili določeni obvezni in neobvezni razlogi⁴⁷ za izključitev gospodarskih subjektov, ki bodo vključeni v izvedbo javnega naročila. Ponudniki so izpolnjevanje razlogov za izključitev dokazovali z ESPD obrazcem.

V razpisni dokumentaciji je fakulteta določila pogoje, ki so jih ponudniki morali izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu. Ti so se nanašali na ustreznost ponudnika – fakulteta je zahtevala, da

⁴⁵ Točka b) prvega odstavka 44. člena ZJN-3. Naročnik lahko uporabi konkurenčni postopek s pogajanjem le za javno naročanje na splošnem področju, in sicer zgolj za gradnje, blago ali storitve, pri katerih so bile v odprtem ali omejenem postopku ali postopku naročila male vrednosti predložene ponudbe, katerih cena presega naročnikova zagotovljena sredstva.

⁴⁶ JN007085/2020.

⁴⁷ Hujša kršitev poklicnih pravil, pretekla slaba izvedba, storitev velike strokovne napake, korupcija in stanje insolventnosti.

je gospodarski subjekt registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila ter da ima zahtevana pooblastila, licence in certifikate; da izkazuje zahtevan ekonomski in finančni položaj ter tehnično in strokovno usposobljenost. Med pogoji za sodelovanje je fakulteta določila, da mora biti ponudnik kadrovsko usposobljen izvesti predmet javnega naročila, in sicer mora zagotoviti delovno skupino, s katero zagotavlja opravljanje nalog, ki so opredeljene v razpisni dokumentaciji, in sicer najmanj 5 varnostnikov receptorjev s pridobljeno nacionalno poklicno kvalifikacijo, ki so usposobljeni za gašenje začetnih požarov in za evakuacijo v primeru požara ter za reševanje iz dvigal; najmanj 10 varnostnikov interventov s pridobljeno nacionalno poklicno kvalifikacijo, ki so prisotni na območju Upravne enote Ljubljana; najmanj 5 varnostnikov interventov s pridobljeno nacionalno poklicno kvalifikacijo na območju Upravne enote Domžale in najmanj 3 varnostne tehnike s pridobljeno nacionalno poklicno kvalifikacijo.

S tehničnimi specifikacijami je fakulteta v razpisni dokumentaciji opredelila predmet javnega naročila, to je opravljanje fizičnega varovanja z receptorskimi deli in tehnično ter intervencijsko varovanje. Fakulteta je določila, da se varnostno-receptorske storitve opravljajo 24 ur 7 dni v tednu v prostorih naročnika na naslovu Jamnikarjeva 101, Ljubljana.

V razpisni dokumentaciji je fakulteta določila merila, na podlagi katerih je ocenjevala ponudbe in izbrala ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Določila je 4 merila, na podlagi katerih je ponudnik lahko prejel skupno 98 točk:

- MERILO 1: ponudbena cena v EUR brez DDV, za kar je bilo mogoče pridobiti 92 točk; cena se je preračunala v točke na način, da se je najnižja ponudbena cena delila s ponudbeno ceno iz ocenjevanje ponudbe, pomnoženo z 92;
- MERILO 2: ponudbena cena v EUR brez DDV za posredovanje v primeru sproženega alarmnega sistema na varovanem objektu zaradi napake uporabnika, posredovanje zaradi vklopa in izklopa alarmnega sistema, posredovanje zaradi tehnične okvare alarmnega sistema, za posamezno posredovanje, za kar je bilo mogoče pridobiti 2 točki;
- MERILO 3: ponudbena cena v EUR brez DDV za delo tehnika za uro vzdrževanja varnostnih naprav in sistemov, za kar je bilo mogoče pridobiti 2 točki;
- MERILO 4: povprečna delovna doba 6 zaposlenih varnostnikov, ki so najdlje zaposleni pri ponudniku, v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 10. 2020⁴⁸, za kar je bilo mogoče pridobiti 2 točki.

Vprašanja ponudnikov in odgovori fakultete so potekala prek portala javnih naročil do roka, ki je bil v objavi javnega naročila določen, in so bila dostopna in vidna vsem potencialnim ponudnikom.

Fakulteta je pravočasno prejela 2 ponudbi, vendar je eno ponudbo ocenila kot nedopustno⁴⁹. Izbrana je bila tako edina preostala ponudba, to je skupna ponudba ponudnikov Sintal in Varnost Vič⁵⁰, s katerima

⁴⁸ Mesec pred objavo javnega naročila.

⁴⁹ Ponudba drugega ponudnika Varovanje Galekom d.o.o. je bila izločena, saj ponudnik v ponudbi ni predložil dokazil o izkazovanju merila ter pogojev za sodelovanje; dopolnjevanje pa v skladu z 89. členom ZJN-3 ni bilo dopustno.

⁵⁰ Skupna ponudba.

je fakulteta sklenila pogodbo⁵¹ v pogodbeni vrednosti 460.752 EUR brez DDV oziroma 562.117 EUR z DDV za obdobje 4 let.

Fakulteta je za oddajo storitev varovanja predmet, merila in pogoje v razpisni dokumentaciji oblikovala tako, da so zagotavljala gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja pri oddaji javnih naročil, saj so bila merila in pogoji za vse ponudnike enaka, vsi so bili o njih hkrati obveščeni v okviru razpisne dokumentacije. Merila so bila oblikovana tako, da so omogočala primerljivost med ponudniki, njihova teža je bila navedena v razpisni dokumentaciji, prav tako so bila merila oblikovana sorazmerno predmetu javnega naročila in so zagotovila učinkovito in pošteno konkurenco ter enakopravno obravnavo ponudnikov. Tehnične specifikacije so bile jasne in enake za vse ponudnike. Fakulteta je pri izbiri izvajalca storitev varovanja izbrala ustrezno vrsto postopka in zagotovila spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

2.2.2.3 Storitve s področja odnosov z javnostmi

Izvajalka Publica, Tina Drolc s.p. je na fakulteti v letu 2022 izvajala storitve s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in promocije na podlagi 3 naročilnic. Fakulteta je izdala letno naročilnico za promocijske storitve za leto 2022 za obdobje 12 mesecev v vrednosti 30.000 EUR brez DDV. Pred izbiro izvajalke za storitve odnosov z javnostmi za obdobje 12 mesecev je fakulteta pridobila 3 ponudbe, med katerimi je bila izbrana ponudba izvajalke Publica, Tina Drolc s.p. najugodnejša. Fakulteta je zunanji izvajalki v letu 2022 izdala še 2 naročilnici za 2 enkratni storitvi, eno v vrednosti 1.465 EUR brez DDV⁵² in drugo v vrednosti 1.159 EUR brez DDV⁵³. Izvajalka je po opravljenih storitvah na podlagi letne naročilnice fakulteti izdajala račune, v katerih je opredelila število opravljenih storitev po posameznih vrstah storitev – sporočila za javnost, promocija vsebine, zapisi in objave novice ter komunikacija z novinarji. Pri vsaki posamezni vrsti storitve je bila poleg števila opravljenih storitev navedena tudi konkretna opredelitev vsebine opravljenega dela⁵⁴.

Fakulteta je z izvajalko storitev odnosov z javnostmi Publica, Tina Drolc s.p. sodelovala nepretrgoma že vse od vključno aprila 2017, kljub temu pa je načrtovala in izvajala postopke oddaje storitev odnosov z javnostmi tako, da je izbrala dobavitelja vsakih 12 mesecev. Ocenjujemo, da bi fakulteta ravnala učinkoviteje, če bi glede na trajanje sodelovanja z izvajalcem storitev s področja odnosov in komuniciranja z javnostmi izvajalca storitev namesto v evidenčnem postopku izbrala v katerem od bolj transparentnih postopkov iz zakona⁵⁵ ter z njim sklenila pogodbo za daljše obdobje. S tem bi v večji meri zagotavljala konkurenco med izvajalci storitev ter si načeloma zagotovila večjo izbiro in boljše možnosti za pridobitev ugodnejše ponudbe, s čimer bi v večji meri lahko sledila tudi načelu gospodarnosti.

⁵¹ Številka 401-7/2020-10 z dne 10. 2. 2021.

⁵² Promocija projekta MINAGRIS – Evropski raziskovalni projekt (članki).

⁵³ Pomoč pri organizaciji BFestivala 2022 (17. 3. 2022) in podelitev Jesenkovih nagrad (18. 3. 2022).

⁵⁴ Naslovi novic, objav in podobno.

⁵⁵ Določeni v 39. členu ZJN-3.

2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil

Naročnik mora za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od vrednosti za objavo⁵⁶, voditi posebno evidenco o njihovi oddaji in enkrat letno (do 28. 2.) na portalu javnih naročil objaviti seznam javnih naročil, ki so bila oddana preteklo leto in katerih vrednost brez DDV je nižja od 40.000 EUR⁵⁷ ter enaka ali višja od 10.000 EUR brez DDV. V primeru takšnih naročil bistveni del javnonaročniških pravil ne velja, vendar mora naročnik kljub temu izvesti javno naročilo tako, da z njim zagotovi učinkovito in gospodarno porabo javnih sredstev, ponudnik pa mora biti izbran na pregleden način.

Fakulteta je na portalu javnih naročil za leto 2022 objavila seznam oddanih naročil, ki pa ne vsebuje podatkov o evidenčnih naročilih, oddanih izvajalki Publica, Tina Drolc s.p., s katero je fakulteta v letu 2022 sodelovala na področju odnosov z javnostmi.

Fakulteta s tem, ko na portalu javnih naročil ni objavila popolnega seznama javnih naročil, ki so bila oddana v letu 2022⁵⁸, ni zagotovila preglednosti izvajanja javnih naročil in s tem dostopa do informacij o oddanih javnih naročilih.

2.3 Socialno odgovorno javno naročanje

Socialno odgovorno javno naročanje pripomore k reševanju negativnih socialno-ekonomskih učinkov v državi. Z letom 2018 spremenjena javnonaročniška pravila so uvedla socialno odgovorno javno naročanje, ki pomeni javno naročanje, pri katerem se upošteva eden ali več socialnih vidikov: zaposlitvene možnosti, dostojno delo, skladnost s socialnimi pravicami in pravicami delavcev, socialna vključenost, enake možnosti, dostopnost, načrtovanje za vse, upoštevanje trajnostnih meril, vključno z vprašanji etične trgovine, ter splošnejše prostovoljno upoštevanje socialne odgovornosti gospodarskih družb. Socialni vidik spodbujanje dostojnega dela temelji na pravici do produktivnega in svobodno izbranega dela, na temeljnih načelih in pravicah pri delu, na zaposlitvi, ki zagotavlja dostojno plačilo, ter na socialni zaščiti in socialnem dialogu. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3A)⁵⁹ je bila uvedena obvezna uporaba socialnih meril za delovno intenzivne panoge. Zakon taksativno določa 82 delovno intenzivnih storitev⁶⁰, med katere sodijo tudi storitve čiščenja in varovanja. Te storitve naročnik obvezno naroča upoštevaje socialno odgovorno naročanje tako, da za oddajo javnega naročila uporabi tudi merila, ki se nanašajo na socialne vidike (poleg cene ali stroškov in morebitnih drugih meril kakovosti). S tem se je vzpostavil nov instrument boja proti socialnemu dumpingu⁶¹. Pri tem morajo biti socialna merila povezana s predmetom naročila, naročniku ne smejo zagotoviti neomejene svobode izbire, morajo biti izrecno

⁵⁶ Tako imenovana evidenčna naročila.

⁵⁷ Blago in storitve.

⁵⁸ Gre za kršitev drugega odstavka 21. člena ZJN-3.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 14/18.

⁶⁰ Z uporabo CPV-kod.

⁶¹ Socialni dumping je praksa, v skladu s katero delavci dobijo plačo in/ali delovne in življenjske pogoje, ki so podstandardni v primerjavi s tistimi, ki so določeni z zakonom ali kolektivnimi pogodbami na zadevnem trgu dela ali so na njem kako drugače prevladujoči – Evropska komisija, [URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/social-dumping_slj], 9. 5. 2024.

navedena v obvestilu o javnem naročilu in razpisni dokumentaciji, morajo biti skladna z javnonaročniškimi pravili in temeljnimi načeli javnega naročanja vključno z enako obravnavo ponudnikov, nediskriminacijo in morajo pomagati naročniku, da poišče ponudbo z najboljšim razmerjem med ceno in kakovostjo.

Naročnik v razpisni dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi utež, ki jo dodeli vsakemu merilu, izbranemu za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe. Pri izbiri in določitvi teže posameznih meril kakovosti, torej tudi socialnih meril, je smiselno, da uteži meril niso določene prenizko, saj bi v primeru, da bi več ponudnikov doseglo najvišje število točk, o izbiri odločala le cena, kar pa ne bi smel biti namen dodatnih meril pri izbiri ponudnika na podlagi razmerja med kakovostjo in ceno. Tako na primer Ministrstvo za javno upravo v Smernicah za javno naročanje storitev čiščenja priporoča, da sta glavni uteži, ki določata delež kakovosti in delež cene pri ocenjevanju ponudb, odvisni od predmeta javnega naročila, in ker mora biti kakovost v primeru storitev čiščenja primerno zastopana, se priporoča, da naročnik utež kakovosti določi v razponu med 60 in 70 %, razliko do 100 % pa predstavlja utež cene. Vendar pa zakon ne določa, kolikšno težo morajo imeti socialna merila, zato je zakonu zadoščeno tudi, če imajo uporabljena merila minimalen oziroma dejansko skorajda nikakršen vpliv na izbiro ponudnika.

Da bi naročnik zagotovil, da je njegova izbira ponudnika dejansko socialno odgovorna, bi moral pred podpisom pogodbe skrbno preveriti morebitni obstoj okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu, tako da bi dosledno zahteval predložitev dokazil, da te okoliščine ne obstajajo, s čimer bi zagotovil, da bo izbral le ponudnike storitev, ki:

- jim ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku⁶², to so naslednja kazniva dejanja: spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi in kršitev temeljnih pravic delavcev;⁶³
- plačujejo prispevke za zaposlene in davčnim organom predložijo obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja (tako imenovani REK obrazci);⁶⁴
- svojim zaposlenim redno izplačujejo plače in izplačujejo plače, ki dosegajo predpisano minimalno plačo; sklepajo pogodbe o zaposlitvi, kadar so podani elementi delovnega razmerja;

⁶² Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 54/15, 6/16 – popr., 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21 in 105/22 – ZZNŠPP.

⁶³ Dokazila iz 77. člena ZJN-3 kot dokaz za izpolnjevanje zahtev iz prvega odstavka 75. člena ZJN-3 (izpis iz ustreznega registra oziroma enakovreden dokument, ki ga izda pristojni organ, da ugotovi, ali je bila ponudniku ali osebi, ki je članica upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa ponudnika ali ki ima pooblastila za njegovo zastopanje ali odločanje ali nadzor v njem, izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev).

⁶⁴ Dokazila iz 77. člena ZJN-3 kot dokaz za izpolnjevanje zahtev iz drugega odstavka 75. člena ZJN-3 (potrdilo, ki ga izda pristojni organ, da preveri, ali ponudnik izpolnjuje obvezne dajatve in druge denarne nedavčne obveznosti v skladu z zakonom, tako da na dan oddaje ponudbe vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti ne znaša 50 EUR ali več ter da je ponudnik do dneva oddaje ponudbe predložil vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za obdobje zadnjih 5 let).

ne zlorablajo izjem za zaposlovanje za določen čas in ne zaposlujejo na črno; zagotavljajo svojim zaposlenim delovni čas in počitek skladno z delovno zakonodajo.⁶⁵

Prav tako pa mora naročnik v primeru, da meni, da je pri določenem naročilu glede na njegove zahteve ponudba neobičajno nizka glede na cene na trgu ali v zvezi z njo obstaja dvom o možnosti izpolnitve naročila, preveriti, ali je ponudba dejansko neobičajno nizka, in od ponudnika zahtevati, da pojasni ceno ali stroške v ponudbi. Naročnik mora v skladu z zakonom obvezno preveriti, ali je ponudba neobičajno nizka, če je vrednost ponudbe za več kot 50 % nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb in za več kot 20 % nižja od naslednje uvrščene ponudbe, vendar le, če je prejel vsaj 4 pravočasne ponudbe.

Pri izvajanju pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma v primeru delovno intenzivnih podpornih dejavnosti mora naročnik periodično preveriti, ali izvajalec oziroma njegov podizvajalec izpolnjujeta obveznosti, ki se nanašajo na plačilo socialnih in davčnih obveznosti (na primer davkov, socialnih prispevkov), ter oddajata obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja. Poleg tega mora naročnik preveriti, ali nista storila prekrškov v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali z zaposlovanjem na črno. Prav tako mora naročnik preveriti, da nista uvrščena v evidenco gospodarskih subjektov z izrečenimi stranskimi sankcijami izločitve iz postopkov javnega naročanja⁶⁶. Predpisane so tudi posledice pri izvajalcu ugotovljenih kršitev, in sicer mora naročnik (takoj ali v predpisanem roku) pričeti nov postopek oddaje javnega naročila, obstoječa pogodba pa z dnem sklenitve nove pogodbe ali okvirnega sporazuma o izvedbi javnega naročila za predmetno storitev preneha veljati, obstaja pa tudi možnost zamenjave podizvajalcev, pri katerih so ugotovljene kršitve. S tem namenom je predpisana tudi obvezna vključitev razveznega

⁶⁵ Dokazila iz 77. člena ZJN-3 kot dokaz za izpolnjevanje zahtev iz b) točke četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 (izpis iz evidence o pravnomočnih odločbah o prekrških, ki jo vodi pristojni organ, da preveri, da v zadnjih 3 letih pred potekom roka za oddajo ponudb pristojni organ pri ponudniku ni ugotovil najmanj 2 kršitev v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri bi mu bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek). Na podlagi Sklepa Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) št. U-I-180/19-17 z dne 7. 11. 2019 je ustavno sodišče začasno zadržalo izvrševanje točke b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3. Ustavno sodišče je do njegove končne odločitve odločilo, da se točka b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 še naprej uporablja, in sicer tako, da se gospodarskemu subjektu tudi v primeru upoštevanih delovnopравnih kršitev, ki bi povzročile njegovo izključitev iz postopka javnega naročanja, omogoči, da naročniku predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-180/19-23 z dne 5. 5. 2022 ugotovilo, da je točka b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a). Da bi postopki javnega naročanja navkljub ugotovljeni protiustavnosti nemoteno tekli, je ustavno sodišče določilo način izvršitve svoje odločitve. Do odprave ugotovljene protiustavnosti se točka b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 še naprej uporablja, in sicer tako, da se gospodarskemu subjektu tudi v primeru upoštevanih delovnopравnih kršitev, ki bi povzročile njegovo izključitev iz postopka javnega naročanja, omogoči, da naročniku predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3D, Uradni list RS, št. 28/23, veljavnost od 2. 4. 2023 dalje) se je deveti odstavek 75. člena ZJN-3 razširil in določil, da če je gospodarski subjekt med drugim v položaju iz b) točke četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 lahko naročniku najkasneje do roka za oddajo prijav ali ponudb predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev.

⁶⁶ Prej imenovana evidenca gospodarskih subjektov z negativnimi referencami.

pogoja v pogodbe za javna naročila delovno intenzivnih storitev. V predpisih ni nobene ovire, da ne bi naročnik enako postopal tudi v primeru javnih naročil drugih storitev.

V reviziji nas je zanimalo, ali je fakulteta pred sklenitvijo pogodbe posebej skrbno preverila, da pri izbranem izvajalcu storitev čiščenja in storitev varovanja ne obstajajo okoliščine, povezane s kršitvami delovne in socialne zakonodaje (to so kazniva dejanja, ki se nanašajo na spravljanje ljudi v suženjsko razmerje, trgovino z ljudmi in kršitve temeljnih pravic delavcev; kršitve, povezane s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava ali v zvezi z zaposlovanjem na črno; kršitve, zaradi katerih je bil izvajalec uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami). Zanimalo nas je, ali je fakulteta tudi med izvajanjem sklenjene pogodbe pri izvajalcu storitev preverjala zakonske zahteve glede izpolnjevanja obveznosti, ki se nanašajo na socialne vidike, zato smo preverili, ali je zagotovila podlago za prenehanje pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev in v pogodbo vključila določilo, da je pogodba sklenjena pod razveznim pogojem. Zanimalo nas je tudi, ali je fakulteta preverjala neobičajno nizke cene ponudb, zato smo preverili, ali je ugotavljala, ali je bila cena nizka zaradi kršenja delovnopravne zakonodaje. Preverili smo tudi, ali je fakulteta v razpisni dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila za izbiro najugodnejšega ponudnika storitev poleg merila najnižje cene uporabila tudi merila, ki se nanašajo na socialne vidike, kot so na primer zaposlitvene možnosti, dostojno delo, skladnost s socialnimi pravicami in pravicami delavcev, socialna vključenost, enake možnosti, dostopnost in druge.

2.3.1 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje

2.3.1.1 Storitve čiščenja

Fakulteta je pred sprejemom odločitve o izbiri ponudnika storitev čiščenja (Aktiva TS) za gospodarski subjekt kot pravno osebo ter za zakonite zastopnike gospodarskega subjekta kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila, v e-Dosjeju⁶⁷ oziroma pri Ministrstvu za pravosodje preverila ustrezne podatke ter s tem potrdila, da ne obstajajo okoliščine, povezane z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu. Ponudniku storitev čiščenja Aktiva TS in njegovim zakonitim zastopnikom ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, kot so spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev; ponudnik ni bil uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami; pri ponudniku v zadnjih 3 letih nista bili ugotovljeni najmanj 2 kršitvi v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri mu ni bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek; gospodarski subjekt ni imel 50 EUR ali več zapadlih, neplačanih obveznih dajatev in drugih denarnih

⁶⁷ Vzpostavljen enotni informacijski sistem, namenjen elektronskemu preverjanju kandidatov, ponudnikov, podizvajalcev in drugih gospodarskih subjektov, na čigar zmogljivosti se sklicuje kandidat ali ponudnik, v nekaterih nacionalnih uradnih evidencah.

nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in je imel predložene vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja.

Fakulteta je v pogodbo z izbranim izvajalcem za storitev čiščenja, ki je bila sklenjena 1. 2. 2021, vključila določila, da je pogodba sklenjena z razveznim pogojem, ki nastopi v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah. S tem si je fakulteta zagotovila, da se v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, pogodba prekine. Da pa bi fakulteta razvezni pogoj lahko v primeru ugotovljenih okoliščin tudi uveljavila, bi morala po izteku vsakih 6 mesecev od sklenitve pogodbe preverjati morebitni obstoj relevantnih okoliščin. Fakulteta je izkazala, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla 2 poizvedbi pri pristojnih virih: prvo poizvedbo je opravila 31. 1. 2022, naslednjo pa po preteku 6 mesecev, to je 31. 7. 2022. Pri navedenih preveritvah ni ugotovila obstoja okoliščin, zaradi katerih bi morala pristopiti k razvezi pogodbe. Fakulteta je torej v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala ustrezne preveritve in s tem omejila tveganje kršitev s strani izvajalca ter njegovih zakonitih zastopnikov v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, neizpolnjevanjem obveznosti dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in neizpolnjevanjem obveznosti glede oddaje vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja ter tveganje, da je izvajalec storitev čiščenja uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami.

2.3.1.2 Storitve varovanja

Fakulteta je pred sprejemom odločitve o izbiri ponudnika storitev varovanja (Sintal) za gospodarski subjekt kot pravno osebo ter za zakonitega zastopnika gospodarskega subjekta kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila, v e-Dosjeju oziroma pri Ministrstvu za pravosodje preverila ustrezne podatke ter s tem potrdila, da ne obstajajo okoliščine, povezane z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu. Ponudniku storitev varovanja Sintal in njegovemu zakonitemu zastopniku ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, kot so spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev; ponudnik ni bil uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami; pri ponudniku v zadnjih 3 letih nista bili ugotovljeni najmanj 2 kršitvi v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri mu ni bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek; gospodarski subjekt ni imel 50 EUR ali več zapadlih, neplačanih obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in je imel predložene vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja.

Fakulteta pred sprejemom odločitve o izbiri ponudnika storitve varovanja za drug gospodarski subjekt iz skupne ponudbe (Varnost Vič) ni preverjala razlogov za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila⁶⁸.

⁶⁸ Gre za kršitev prvega odstavka 89. člena ZJN-3.

Fakulteta je v pogodbo z obema izbranimi izvajalcema za storitve varovanja, ki je bila sklenjena 10. 2. 2021, vključila določila, da je pogodba sklenjena pod razveznim pogojem, ki nastopi v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah. S tem si je fakulteta zagotovila, da se v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, pogodba prekine. Da pa bi fakulteta razvezni pogoj lahko v primeru ugotovljenih okoliščin tudi uveljavila, bi morala po izteku vsakih 6 mesecev od sklenitve pogodbe preverjati morebitni obstoj relevantnih okoliščin. Fakulteta je izkazala, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla 2 poizvedbi pri pristojnih virih: prvo poizvedbo je opravila 9. 2. 2022, naslednjo pa po preteku 6 mesecev, to je 9. 8. 2022. Pri navedenih preveritvah ni ugotovila obstoja okoliščin, zaradi katerih bi morala pristopiti k razvezi pogodbe. Fakulteta je torej v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala ustrezne preveritve in s tem omejila tveganje kršitev s strani izvajalca ter njegovih zakonitih zastopnikov v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, neizpolnjevanjem obveznosti dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in neizpolnjevanjem obveznosti glede oddaje vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja ter tveganje, da je izvajalec storitev varovanja uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami.

2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb

Fakulteta od izbranih ponudnikov za izvajanje storitev čiščenja in varovanja ni zahtevala dodatnih pojasnil in utemeljitev elementov ponudbe, saj ni imela razlogov za to, da bi potrebovala dodatna zagotovila, da ne gre za neobičajno nizko ponudbo. Ponudba za storitve čiščenja izvajalca Aktiva TS je bila edina prejeta ponudba. Za ponudbo izbranih izvajalcev storitev varovanja Sintal in Varnost Vič je v odločitvi o oddaji javnega naročila fakulteta ugotovila, da ponujena cena ni bila neobičajno nizka. Ponudbena vrednost izbranih izvajalcev storitev varovanja je bila za 5,7 % višja od ponudbene vrednosti edine preostale ponudbe, ki pa je bila kot nedopustna ponudba izločena.

2.3.3 Zahteve in merila za izbor

Fakulteta je oddala javno naročilo za storitev čiščenja po odprtem postopku, pri čemer je določila, da gre za pridržano javno naročilo. Pridržana javna naročila so tista, pri katerih naročnik določi, da lahko ponudbo oddajo le invalidska podjetja in zaposlitveni centri, kot jih določa zakon, ki ureja zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov, ter socialna podjetja in podjetja s socialno vsebino, kot jih določa zakon, ki ureja socialno podjetništvo. Fakulteta je s pridržanim javnim naročilom v postopek izbire izvajalca čiščenja vnesla socialne komponente in prek te zahteve spodbudila zaposlovanje invalidov in kategorij zaposlenih, ki se težje vključujejo na trg dela.

Fakulteta je v razpisni dokumentaciji za oddajo naročila storitev čiščenja med tehničnimi specifikacijami določila, da mora ponudnik zagotavljati 12 delavcev za izvajanje storitev čiščenja. Določila je, da mora ponudnik zagotavljati čiščenje v dopoldanskem času (od 6. do 14. ure) z najmanj 2 delavcema in v popoldanskem času (od 14. do 22. ure) z najmanj 10 delavci. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogoja je ponudnik moral izpolniti ESPD obrazec, obrazec Izjava ponudnika o razpolaganju z zadostnimi kadrovskimi zmogljivostmi.

Za oddajo storitev varovanja je fakulteta v razpisni dokumentaciji med tehničnimi zahtevami določila, da mora ponudnik zagotoviti delovno skupino najmanj 5 varnostnikov receptorjev in najmanj 10 varnostnikov interventov, ki so prisotni na območju Upravne enote Ljubljana, in najmanj 5 varnostnikov interventov, ki so prisotni na območju Upravne enote Domžale. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogoja je ponudnik moral izpolniti ESPD obrazec in obrazec Kadrovska usposobljenost in potrdila o usposobljenosti. Fizično varovanje z varnostnikom je moral izvajalec zagotavljati na sedežu fakultete, kjer se storitve izvajajo 24 ur 7 dni v tednu. Intervencijski čas za varnostnike intervjente je bil določen – 15 minut.

V sklepu univerze o normativih so v delu zagotavljanja tekočega obratovanja objektov in drugih storitev med tipičnimi deli navedene storitve recepcije, varovanja, čiščenja in hišniških opravil ter urejanje zunanjih površin. Za dejavnost čiščenja je določen normativ 1 oseba na 1.200 m² notranjih površin +/- 10 % in 1 oseba na 5.000 m² zunanjih površin +/- 10 %. Za receptorska dela je določen normativ 1 oseba na turnus/lokacijo, kjer se izvaja pedagoška, raziskovalna in strokovna dejavnost. Fakulteta je s tem, ko je za zagotovitev izvedbe storitev opredelila potrebno število čistilcev in varnostnikov, omejila tveganje, da storitve ne bi bile izvedene oziroma ne bi bile izvedene dovolj kakovostno, po drugi strani pa je zagotovila čistilcem in varnostnikom, ki so izvajali storitve na fakulteti, boljše in varne delovne pogoje (na primer, da ne bi imeli drobljenega delovnega časa, večkratne prekinitve delovnega časa, prekoračene zakonske omejitve glede števila nadur, obsežnega premeščanja med različnimi naročniki in podobno). Fakulteta je pojasnila, da je najmanjše potrebno število čistilcev določila na podlagi določenih normativov in na podlagi preteklih izkušenj. Ob upoštevanju velikosti površine fakultete, ki jo čistijo zunanji izvajalci in ki je bila navedena v razpisni dokumentaciji – 15.830 m², bi bilo skladno z normativi univerze priporočeno 13,19 osebe. Fakulteta je z zahtevo po opravljanju storitev čiščenja 12 delavcev zagotovila minimalne standarde dela, ki so priporočeni s strani univerze. Enako je storila pri določitvi števila varnostnikov za izvajanje storitev varovanja – 1 varnostnik na izmeno, saj je skladno z normativi univerze predviden 1 varnostnik za opravljanje storitev varovanja⁶⁹, pri čemer je predvidela, da je glede na čas varovanja 24/7 potrebno izmensko delo, za kar je treba zagotoviti 4 varnostnike, ki se bodo na receptorskem mestu izmenjevali, in 1 varnostnika za nadomeščanje.

Merila in uteži, ki jih je fakulteta uporabila pri ocenjevanju ponudb za izbiro izvajalcev storitev čiščenja in varovanja, smo predstavili v točkah 2.2.2.1 in 2.2.2.2. Fakulteta je za oddajo storitev čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem med merila za ocenjevanje ponudb vključila poleg cene tudi druga merila, ki so se nanašala na kakovost ter okoljske in socialne vidike. Fakulteta je pri oddaji javnih naročil storitev čiščenja in varovanja določila merilo, ki se nanaša na socialne vidike, to je povprečna delovna doba 4 zaposlenih čistilcev oziroma 6 zaposlenih varnostnikov, ki so najdlje zaposleni pri ponudniku. Pri obeh vrstah storitev so bila merila obtežena tako, da je utež cene prevladovala, saj je pri storitvah čiščenja cena predstavljala 90-odstotni delež pri ocenjevanju ponudb, pri storitvah varovanja pa 98-odstotni delež. Pri storitvah čiščenja je socialno merilo predstavljalo 10-odstotni delež pri ocenjevanju ponudb; pri storitvah varovanja je socialno merilo predstavljalo le 2-odstotni delež pri ocenjevanju ponudb. Pri izboru ponudnika za izvajanje storitev čiščenja je fakulteta obravnavala le eno ponudbo in točkovanja glede na predvidena merila niti ni izvedla, saj ne bi v ničemer vplivalo na izbiro ponudnika storitev. Pri izboru ponudnika za izvajanje

⁶⁹ V izmeni.

storitev varovanja pa je fakulteta obravnavala dve ponudbi, pri čemer je bila ena ponudba izločena kot nedopustna, zato točkovanja glede na predvidena merila ni izvedla.

Fakulteta je z vključitvijo socialnih meril pri javnem naročanju čiščenja in varovanja zadostila zakonskim določbam. Čeprav je pri javnem naročanju čiščenja določila socialno merilo, ki ne bi pomembneje vplivalo na izbiro, pa je fakulteta že z izbiro postopka pridržanega javnega naročila in zahtevo po ustreznem številu izvajalcev čiščenja zagotovila socialno odgovorno javno naročanje. Socialna merila pri javnem naročanju varovanja v primerjavi z drugimi merili niso bila obtežena dovolj, da bi lahko vplivala na izbiro, kar ni v skladu z namenom socialnih meril, ki je v tem, da se tudi z merili zagotovi, da ponudniki delovno intenzivnih storitev upoštevajo zakonodajo o plačah, socialnih prispevkih, davčnih obveznostih ter kolektivne pogodbe.

Fakulteta je v okviru meril pri storitvah čiščenja določila merilo povprečna delovna doba 4 zaposlenih čistilcev, ki so najdlje zaposleni pri ponudniku, pri storitvah varovanja pa merilo povprečna delovna doba 6 zaposlenih varnostnikov, ki so najdlje zaposleni pri ponudniku. Ponudniki so za izkazovanje merila morali predložiti primerna dokazila, ki izkazujejo delovno dobo (kopija pogodb o zaposlitvah, delovne knjižice, izpiski iz zavarovanj). Fakulteta je merilo določila z namenom izkazovanja zaposlovanja delavcev v povprečju za daljše obdobje, saj meni, da se z daljšo delovno dobo najdlje zaposlenih 4 čistilcev oziroma 6 varnostnikov izkazuje, da delodajalec omogoča stalnost zaposlitve. Ocenjujemo, da je fluktuacija kadra lahko odraz stalnosti zaposlitve in časovno daljša zaposlitev lahko pomeni odraz dostojnega dela, vendar da bi se merilo fluktuacije kadra v polni meri nanašalo na socialne vidike, bi moralo biti v osnovi oblikovano tako, da bi omogočalo določitev razmerja med številom tistih, ki so odšli, in skupnim številom zaposlenih na začetku ali koncu določenega obdobja. Da je ponudnik delodajalec, ki omogoča stalnost zaposlitve določenemu številu zaposlenih, se namreč bolj zanesljivo lahko pokaže le, če se upošteva tudi število vseh zaposlenih pri ponudniku. Pri izbranem ponudniku za storitve čiščenja Aktiva TS je bilo v letu 2020 zaposlenih 253 delavcev, kar pomeni, da so 4 najdlje zaposleni čistilci predstavljali le 1,6 % vseh zaposlenih. Pri izbranih ponudnikih za storitve varovanja Sintal in Varnost Vič je bilo v letu 2020 zaposlenih skupaj 1.046 delavcev⁷⁰, kar pomeni, da je 6 najdlje zaposlenih varnostnikov predstavljalo le 0,6 % vseh zaposlenih⁷¹. Merilo, s katerim se ocenjuje zgolj povprečje delovne dobe 4 oziroma 6 najdlje zaposlenih čistilcev oziroma varnostnikov pri ponudniku, tako ne odraža dejanske fluktuacije zaposlenega kadra pri ponudniku, zato menimo, da bi fakulteta merilo lahko izboljšala na način, da bi več točk pridobili ponudniki, pri katerih bi bil delež fluktuacije nižji oziroma je večje število delavcev, zaposlenih dlje časa, s čimer bi merilo vključevalo socialne elemente in sledilo načelu spoštovanja dostojnega dela. Izbrana ponudnika storitev varovanja Sintal in Varnost Vič sta kot dokaz za izpolnjevanje merila povprečne delovne dobe 6 najdlje zaposlenih varnostnikov predložila izpis iz osebne evidence, ki jo vodi ponudnik za 6 varnostnikov. Iz izpisa so razvidni: ime in priimek delavca, datum vstopa v podjetje, doba pred vstopom v podjetje, skupna delovna doba v podjetju in skupna celotna delovna doba. Navedena dokazila niso bila skladna s tistimi, ki jih je fakulteta kot dopustna navedla v razpisni dokumentaciji, poleg tega pa tudi niso nujno odražala obstoja delovnih

⁷⁰ Glede na podatek v letnem poročilu za leto 2020 je podjetje Sintal na dan 31. 12. 2020 zaposlovalo 947 delavcev, Varnost Vič pa je imelo povprečno 99 zaposlenih.

⁷¹ Pri ponudniku Varovanje Galekom d.o.o., ki je v postopku oddaje javnega naročila storitve varovanja oddal ponudbo, vendar njegova ponudba ni bila dopustna, je bilo 194 zaposlenih v letu 2020, kar pomeni, da bi 6 najdlje zaposlenih varnostnikov predstavljalo 3 % zaposlenih.

razmerjih v obdobju, ki ga je fakulteta določila za referenčno obdobje za uporabo merila povprečne delovne dobe 6 najdlje zaposlenih varnostnikov, saj gre za lastno evidenco ponudnika, ki nima narave uradnih evidenc in zato ni nujno resnična.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost poslovanja **Univerze v Ljubljani, Biotehniške fakultete** v delu, ki se nanaša na zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v letu 2022. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ravnanja Univerze v Ljubljani, Biotehniške fakultete v tem delu, smo iskali odgovore na vprašanja, ali je bila Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta pri odločanju o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem učinkovita, ali je pri izbiri zunanjih izvajalcev podpornih storitev sledila temeljnemu načelom javnega naročanja ter ali je zagotovila socialno odgovorno javno naročanje.

Menimo, da je bila Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta v letu 2022 pri zagotavljanju zunanjega izvajanja podpornih dejavnosti **delno učinkovita**.

Biotehniška fakulteta pred sprejemom odločitve o oddaji storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi v izvajanje zunanjim izvajalcem ni izdelala ustreznih analiz, s katerimi bi podprla odločitev za oddajo storitev zunanjim izvajalcem. Tako ni izkazala, da je zunanje izvajanje teh storitev stroškovno učinkovitejše kot izvajanje z notranjimi viri, niti ni ugotavljala prednosti in slabosti oddajanja storitev v izvajanje zunanjim izvajalcem. Med revizijo je sicer navedla razloge za oddajo storitev v zunanje izvajanje, ki pa jih ni podkrepila z zadostnimi in ustreznimi podatki, analizami oziroma drugimi aktivnostmi.

Pred pripravo javnih naročil za storitve čiščenja, varovanja ter odnosov z javnostmi ni raziskala stanja na trgu. Pri oblikovanju ocenjene vrednosti storitev čiščenja in varovanja je sicer izhajala iz ustreznih podatkov, vendar pa ni v celoti ustrezno pojasnila oziroma predvidela njihovega gibanja v prihodnosti.

Biotehniška fakulteta je za oddajo storitev čiščenja in varovanja tehnične specifikacije, merila in pogoje v razpisni dokumentaciji oblikovala tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja.

Biotehniška fakulteta je pri izbiri izvajalca čiščenja in varovanja izbrala ustrezno vrsto postopka, zagotovila preglednost postopka in enakopravno obravnavo ponudnikov. Pri izbiri izvajalca storitev odnosov z javnostmi bi fakulteta ravnala učinkoviteje, če bi glede na trajanje sodelovanja z izvajalko storitev, izvajalko namesto v evidenčnem postopku izbrala v katerem od bolj transparentnih postopkov, ki jih določa zakon, kar bi ji omogočilo večjo konkurenco med ponudniki ter večjo izbiro in boljše možnosti za pridobitev ugodnejše ponudbe in s tem zasledovanje načela gospodarnosti. S tem, ko na portalu javnih naročil ni objavila popolnega seznama javnih naročil, ki jih je oddala v letu 2022, ni zagotovila preglednosti izvajanja javnih naročil in s tem dostopa do informacij o oddanih javnih naročilih.

Biotehniška fakulteta je pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila storitev čiščenja preverila morebitni obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu in njegovih zakonitih zastopnikih. Pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila storitev varovanja je preverila obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje, le za enega od gospodarskih subjektov skupne ponudbe in njegovega zakonitega zastopnika. Pogodbo z izbranim izvajalcem storitev čiščenja in varovanja je sklenila pod razveznim pogojem in s tem zagotovila podlago za prekinitve pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, ter v obdobju, na katero se nanaša revizija, redno opravljala preveritve pri obeh izvajalcih v predpisanih intervalih. Med pogoji za sodelovanje v

postopku izbire izvajalca storitev čiščenja in varovanja je jasno in natančno določila potrebno število delavcev in na ta način omejila tveganje, da storitve ne bi bile izvedene oziroma ne bi bile izvedene dovolj kakovostno, po drugi strani pa je s tem zagotovila čistilcem in varnostnikom, ki so izvajali storitve na fakulteti, tudi boljše in bolj varne pogoje zlasti z vidika organizacije dela in delovnega časa. Biotehniška fakulteta je oddala javno naročilo storitev čiščenja po odprtem postopku, pri čemer je določila, da gre za pridržano javno naročilo, in socialnemu merilu določila 10-odstotni delež. Za oddajo storitev varovanja pa je med merila sicer vključila tudi takšno, ki je zasledovalo socialne vidike, vendar pa ga je obtežila tako, da bi bil vpliv socialnega merila na izbiro ponudnika zanemarljiv.

4. Priporočila

Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti priporočamo, naj:

- v primeru ponavljajočih se javnih naročil istovrstnih storitev izbere izvajalca po katerem od postopkov, ki jih določa zakon, ne glede na obdobje, za katero sklepa pogodbo;
- merilom za ocenjevanje ponudb potencialnih izvajalcev podpornih dejavnosti, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske in socialne vidike, dodeli večjo težo v primerjavi s ceno.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti,
2. dr. Nataši Poklar Ulrih,
3. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si