



REVIZIJSKO POROČILO

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti na Univerzi v Ljubljani, Ekonomski 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, Ekonomski fakulteti

Številka: 322-4/2024-23

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 ter **Univerzi v Ljubljani, Ekonomski fakulteti** (v nadaljevanju: fakulteta).

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 za storitve varovanja in odnosov z javnostmi je oblikovala ustrezno, medtem ko pri določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila za storitve čiščenja ni upoštevala vseh ustreznih parametrov oziroma ni ustrezno predvidela gibanja njihove vrednosti v prihodnje, s čimer je spodbudila oblikovanje ponudbenih cen, s katerimi ni mogoče pokriti realnih stroškov dela in materiala, ter je neutemeljeno omejila konkurenco. Pri izbiri izvajalcev izbranih podpornih storitev je uporabila ustrezno vrsto postopka. Tehnične specifikacije in merila v razpisni dokumentaciji za oddajo storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi je oblikovala tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja. Pri izbiri izvajalca storitev čiščenja je fakulteta zagotovila preglednost postopka in enakopravno obravnavo ponudnikov, medtem ko je pri izbiri izvajalca storitev varovanja neupravičeno omejila konkurenco, neutemeljeno pa je zožila konkurenco med ponudniki tudi pri izbiri izvajalca storitev odnosov z javnostmi.

Fakulteta je pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila z izbranim ponudnikom storitev čiščenja in varovanja preverila obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje, ter ponudnika storitev čiščenja z najnižjo ponudbeno ceno pozvala k pojasnilu neobičajno nizke cene, vendar pa se ni ustrezno prepričala, da nizka ponudbena cena ne bo privedla do kršenja delovnopravne zakonodaje ter da bo ponudnik zagotovil izvedbo naročila na dogovorjen način. Fakulteta si je zagotovila podlago za prekinitev pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev

oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, saj je pogodbo z izbranimi izvajalcema čiščenja in varovanja sklenila pod razveznim pogojem, vendar pa po preteku določenega časa ni preverila, ali morda niso nastopile okoliščine za razvezo pogodbe. Med pogoji za sodelovanje v postopku izbire izvajalca čiščenja in varovanja je jasno in natančno določila potrebno število delavcev in s tem, ko je zahtevano število delavcev dosegalo oziroma presegalo relevantne normative, čistilcem in varnostnikom omogočila tudi boljše delovne pogoje. Med merila je fakulteta vključila tudi takšna, ki so zasledovala socialne vidike in jim določila večjo utež kot drugi javni zavodi, vključeni v prečno revizijo, in kot drugi naročniki, ki so v letu 2022 objavili javna naročila storitev varovanja in čiščenja.

Fakulteta je med revizijskim postopkom izvedla ustrezne postopke za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti, zato računsko sodišče ni zahtevalo odzivnega poročila, je pa fakulteti podalo **priporočilo** za učinkovitejše določanje ocenjene vrednosti storitev.

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	13
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	22
2.2.1.1 Preverjanje trga storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi	23
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	25
2.2.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročanja	25
2.2.2.1 Storitve čiščenja	27
2.2.2.2 Storitve varovanja	29
2.2.2.3 Storitve s področja odnosov z javnostmi	32
2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil	34
2.3 Socialno odgovorno javno naročanje	34
2.3.1 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje	38
2.3.1.1 Storitve čiščenja	38
2.3.1.2 Storitve varovanja	38
2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb	40
2.3.3 Zahteve in merila za izbor	41

3. Mnenje	45
4. Priporočila	47

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Univerze v Ljubljani, Ekonomske 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 28. 3. 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. 322-4/2024/6.

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 revidirancu; 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 Ekonomske 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 17.339.142 EUR, ki so bila za 1 % 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	19.722.873	18.770.375	105
Odhodki	19.459.740	18.591.643	105
Presežek prihodkov nad odhodki	263.133	178.732	147

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

Na dan 31. 12. 2022 je bilo na fakulteti zaposlenih 282 javnih uslužbencev.

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

- dr. Metka Tekavčič, dekanja, do 31. 8. 2023 in
- dr. Tomaž Turk, dekan, od 1. 9. 2023.

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 poslovanje organizacije, njihova oddaja v zunanje izvajanje pa naj bi organizaciji omogočala, da se

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 Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani na 10. redni seji z dne 9. 7. 2018.

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.

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 pogostejše 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 utemeljile 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 ne pomenijo neposrednega izvajanja javne službe, za katero je javni zavod ustanovljen, in morebitnih

¹⁰ Miha Poredoš, Od outsourcinga do insourcinga: definicije, primeri, praksa, [URL: <https://www.zsss.si/outourcing-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&usg=AOvVaw3C7q_eWleAz5AeinFYDV97&opi=89978449], 28. 6. 2024.

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 4.275.828 EUR in so bili glede na leto poprej višji za 3 %. Njihov delež v celotnih odhodkih je znašal 22 %. Stroški izbranih storitev, ki so predmet revizije na fakulteti, so v letu 2022 znašali 418.784 EUR in so v celotnih stroških storitev predstavljali 9,8-odstotni delež, v celotnih odhodkih pa 2,2-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	Strošek storitve v letu 2021 v EUR z DDV	Indeks 2022/2021
(1)	(2)	(3)	(4)	(3/4)*100
Čiščenje	1	238.685	214.997	111
Varovanje	1	131.703	98.486	134
Odnosi z javnostmi	1	48.396	46.116	105
SKUPAJ	3	418.784	359.599	116

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).

Vse 3 vrste storitev je v letu 2022 izvajal po 1 izvajalec, vrsto postopkov izbire izvajalcev pa prikazujejo Tabela 3, Tabela 4 in Tabela 5. Promet z izvajalci odvetniških in pravnih storitev je znašal manj kot 20.000 EUR, zato niso bile predmet revizije, storitev pranja pa fakulteta ni naročala.

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)
Pro Pure S, storitve d.o.o. ¹⁾	197.260	Odpri postopek	59 mesecev ¹³	29. 11. 2017	24. 10. 2022
Pro Pure S	41.425	Odpri postopek	48 mesecev	25. 10. 2022	2026
SKUPAJ	238.685	/	/	/	/

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: Pro Pure S.

Vir: podatki fakultete.

V reviziji smo podrobneje obravnavali odpri postopek, izveden v letu 2022.

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)
Parks 1, d.o.o. ¹⁾	131.703	Odpri postopek	60 mesecev	1. 3. 2019	2024
SKUPAJ	131.703	/	/	/	/

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: Parks 1.

Vir: podatki fakultete

¹³ V letu 2017 je fakulteta izvedla postopek oddaje javnega naročila za storitve čiščenja in izbrala izvajalca Panta Rhei, d.o.o. V letu 2019 je izvajalec Pro Pure S na podlagi druge alineje 4. točke prvega odstavka 95. člena ZJN-3 zamenjal prvotno izbranega izvajalca čiščenja Panta Rhei d.o.o. Pogodba je bila prvotno sklenjena za 48 mesecev, nato se je v letu 2021 podaljšala za 11 mesecev do izbire novega izvajalca storitev čiščenja.

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)
Odnosi z javnostmi, Dušica Vehovar Zajc s.p. ¹⁾	48.396	Naročilo male vrednosti	48 mesecev	25. 10. 2019	2023
SKUPAJ	48.396	/	/		

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: Odnosi z javnostmi, Dušica Vehovar Zajc.

Vir: podatki fakultete.

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 glede na svoje potrebe zaposluje javne uslužbence na podlagi sprejete sistemizacije univerze ter na podlagi odobrenega kadrovskega načrta za posamezno leto. Fakulteta v kadrovskem načrtu za leto 2022 delovnih mest za opravljanje nalog čiščenja in varovanja ni predvidela. Za izvajanje storitev čiščenja in varovanja je zunanji izvajalec fakulteti v letu 2022 zaračunal 370.388 EUR.

Fakulteta je kot razlog za oddajo storitev čiščenja in varovanja v zunanje izvajanje navedla, da oddaja podpornih storitev zunanjim izvajalcem omogoča smotrnejšo porabo javnih sredstev in omogoča lažje dolgoročno planiranje finančnih sredstev, namenjenih za tovrstne storitve. Z oddajanjem storitev čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem naj bi bila po mnenju fakultete zagotovljena boljša kakovost opravljenih storitev, saj so izvajalci specializirani za svoje področje delovanja in razpolagajo z boljšo tehnološko opremljenostjo. Zunanji izvajalci podpornih storitev naj bi zagotavljali večjo stopnjo fleksibilnosti zaradi specifik in značilnosti visokošolskega izobraževanja, ki se kaže v cikličnosti in neenakomernih potrebah v različnih obdobjih koledarskega leta, vezanih na izvedbo in potek pedagoškega dela. Poleg tega je fakulteta izpostavila obsežno in podrobno normiranje izvajanja podpornih storitev, predvsem varovanja, pa tudi čiščenja, ki zahteva dobro poznavanje predpisov in ažurno spremljanje sprememb, za kar je poleg neposrednih izvajalcev posamezne storitve potrebna še dodatna delovna sila. 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 bila ta dejavnost ali storitev trajne narave.²¹ Kljub omejevanju zaposlovanja bi fakulteta lahko univerzi podala predlog za

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 (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).

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.

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 12 oseb za izvajanje čiščenja in najmanj 1 osebo na turnus/lokacijo za izvajanje receptorskih storitev.²³

Po navedbah fakultete so storitve čiščenja in varovanja oddane zunanjim izvajalcem že zadnjih 25 let, zato bi bila po naši oceni analiza, tako stroškovna kot analiza drugih prednosti in slabosti, še toliko bolj potrebna in smiselna. 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. Pa 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 ravnati s skrbnostjo dobrega gospodarja, kar pomeni, da morajo ravnati gospodarno in učinkovito pri porabi javnih sredstev, hkrati pa razpolagati z ustrežno 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.

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 (14.305 m²) to znašalo 11,92 osebe za izvajanje čiščenja notranjih prostorov (14.305 m²/1200 m²); z upoštevanjem normativa 1 oseba na 5.000 m² bi glede na zunanje površine fakultete (1.850 m²) to znašalo 0,37 osebe, kar skupaj znaša 12,29 zaposlenega.

Ukrep fakultete

Dekan fakultete je dne 9. 12. 2024 sprejel Obvezna navodila za spremljanje izvajanja pogodbe za opravljanje storitev in izvedba analize upravičenosti (v nadaljevanju: navodila za spremljanje in izvedbo analize). Navodila za spremljanje in izvedbo analize se nanašajo na izvedbo aktivnosti v zvezi s predmeti naročil, ki predstavljajo kontinuirano potrebo po storitvah, kot so na primer storitve varovanja in storitve čiščenja, katerih vrednost presega mejne vrednosti za izvedbo postopka oddaje javnih naročil, kakor so določene v vsakokrat veljavnih predpisih s področja javnega naročanja. Navodila za spremljanje in izvedbo analize določajo, da se mora vsaj 6 mesecev pred iztekom veljavnosti pogodbe o izvedbi predmeta javnega naročila za storitve varovanja in storitve čiščenja ali v primeru nastanka potrebe po teh storitvah izvesti analiza upravičenosti, ali je smotrno in gospodarno storitve oddati v zunanje izvajanje oziroma ali bi bilo skladno s temeljnimi javnofinančnimi načeli bolj primerno storitve zagotavljati v okviru lastnih zmogljivosti. Analiza upravičenosti se izvede na podlagi podanih odgovorov na vprašanja, kot izhajajo iz priloge navodil.

2.1.2 Storitve odnosov z javnostmi

Odločitev za oddajo storitev komuniciranja z javnostmi zunanjemu izvajalcu je fakulteta v reviziji utemeljila s tem, da nihče od zaposlenih nima strokovnih in specializiranih znanj s področja odnosov z javnostmi. Navedla je, da zaposleni nimajo izkušenj pri delu z novinarji, nimajo njihovih kontaktov, adrem²⁴ in potrebnih povezav za dogovarjanje o objavah ter nimajo izkušenj za usmerjanje, vodenje in svetovanje pri kriznem komuniciranju. Med razlogi za oddajo storitev komuniciranja z javnostmi zunanjemu izvajalcu je fakulteta navedla tudi potrebo po hitremu odzivu in prilagajanju delovnega časa, saj gre za več posebnih dogodkov, ki lahko potekajo izven rednega delovnega časa. Po navedbah fakultete v celotnem obdobju 2013–2023 nihče od zaposlenih ni opravljal del in nalog s področja komuniciranja z javnostmi. Fakulteta je že od leta 2013 storitve komuniciranja z javnostmi naročala pri zunanji izvajalki Odnosi z javnostmi, Dušica Vehovar Zajc, za kar je ta v celotnem obdobju (2013–2023) fakulteti zaračunala 408.093 EUR²⁵, v letu 2022 pa 48.396 EUR.

Naloge zunanje izvajalke storitve odnosov z javnostmi so obsegale:

- proaktivna komunikacija in dogovori z mediji za potrebe diseminacije in objav znanstvenoraziskovalnega dela zaposlenih na fakulteti (reportaže in poročanje novinarjev, intervjuji in objave člankov oziroma prispevkov v različnih medijih – tiskanih in elektronskih);
- proaktivna komunikacija z mediji v povezavi z različnimi dogodki, ki so potekali na fakulteti (informativni dnevi, otvoritve, konference, strokovna srečanja), in z drugimi področji delovanja fakultete²⁶;

²⁴ Seznam medijev in novinarjev.

²⁵ Podatek iz portala ERAR.

²⁶ Strokovni posvet: Izzivi razvoja Slovenije 2022 – Draginja, energetska kriza in prekarnost; 3. znanstvena konferenca SAEE (Slovensko združenje za energetske ekonomike); predstavitev predloga Direktive: Corporate Sustainability Due Diligence (CER), dogodek BGS induction; Srečanje z Elizo Reid, prvo damo Islandije; Mednarodni dan ozavešanja o prevarah (FAW).

- odzivi na prošnje in klice novinarjev ter koordinacija z zaposlenimi za sodelovanje z mediji (izjave, gostovanja v oddajah in dnevnih poročilih kot strokovnjaki s področja za razna pojasnila aktualnih ekonomsko-političnih vsebin, sodelovanja v različnih pisnih in drugih medijih);
- odzivi in vodenje komunikacijske politike kriznega komuniciranja;
- priprava izjav za medije, priprava uradnih stališč in odgovorov novinarjem in drugi strokovni javnosti;
- vzdrževanje formalnih in neformalnih stikov z novinarji;
- komunikacija in dogovarjanje z gospodarstveniki in drugimi deležniki za gostovanja na različnih okroglih mizah, posvetih in konferencah, ki jih je organizirala fakulteta; urejanje gostovanj častnih govorcev na podelitvah diplomskih listin in gostov na informativnih dnevih;
- vodenje promocijskih aktivnosti fakultete, vključno z izbiro in pripravo idejnih osnutkov promocijskih in protokolarnih daril;
- svetovanje in sodelovanje pri promocijskih aktivnostih fakultete ob uvajanju novih študijskih programov, dosežkov in sprememb na fakulteti;
- sodelovanje in usklajevanje z osebo, zadolženo za odnose z javnostmi na rektoratu univerze, udeležba na kolegijih univerze, diseminacija usmeritev in delovanja PR-univerze in PR-fakultete;
- sodelovanje pri protokolarnih obiskih, vključno z načrtovanjem priprav protokolov in sprejemov visokih gostov različnih partnerskih institucij in drugih organizacij ter organov;
- svetovanje vodstvu fakultete glede komuniciranja in strategije komuniciranja ter posameznim zaposlenim za graditev blagovne znamke glede na odzive v medijih, komuniciranje z mediji in načrt pojavljanja v medijih;
- pregledi medijskih objav in analize medijskih objav ter pregledi in analize objav prek družbenih omrežij, kjer so fakulteta in njeni deležniki posebej aktivni.

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 $\pm$ 10 % ter $\frac{1}{2}$ osebe do 200 zaposlenih v plačni skupini D + H + E $\pm$ 10 %. Glede na sklep univerze o normativih je priporočeno delovno mesto za področje komuniciranja z javnostmi samostojni strokovni delavec VII/2²⁷. Fakulteta je imela v letu 2022 zaposlenih manj kot 200 javnih uslužbencev plačne skupine D, H in E, vendar bi z dopustnim odstopanjem $\pm$ 10 % izpolnila normativ, da bi lahko zaposlila 1 osebo za komuniciranje z javnostmi.

Fakulteta je v reviziji pojasnila, da bi z zaposlitvijo samostojnega strokovnega delavca lahko le deloma pokrila dela in naloge, ki so povezane z odnosi z javnostmi, saj določenih nalog in del ni mogoče opravljati brez specifičnega znanja, kompetenc in izkušenj. Kljub temu da je fakulteta 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

²⁷ J017102, J017103 in J01704.

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. Izvajalka storitev odnosov z javnostmi Odnosi z javnostmi, Dušica Vehovar Zajc je storitve komuniciranja z javnostmi za fakulteto izvajala več kot 10 let, kar je po naši oceni dovolj dolgo obdobje, da bi fakulteta poiskala in zaposlila ustrezen kader za opravljanje dela in nalog s področja komuniciranja z javnostmi. Ocenjujemo, da je bila oddaja storitev odnosov z javnostmi zunanji izvajalki stroškovno manj učinkovita kot zaposlitev, saj je fakulteta za 90 svetovalnih ur plačala pavšalni mesečni znesek 3.843 EUR, medtem ko bi bruto mesečni strošek za plačo zaposlenega na delovnem mestu samostojni strokovni sodelavec VII/2, ki bi opravljal dela na področju komuniciranja z javnostmi in bil zaposlen polni delovni čas, mesečno znašal manj.²⁸

Ukrepi fakultete

Fakulteta po izteku veljavnosti pogodbe o izvajanju storitev komuniciranja z javnostmi z izvajalko Odnosi z javnostmi, Dušica Vehovar Zajc v oktobru 2023 storitev komuniciranja z javnostmi ni več naročala pri zunanjem izvajalcu, pač pa je v novembru 2023 objavila prosto delovno mesto samostojni strokovni delavec VII/2 (J017103) za polni delovni čas za določen čas do 31. 12. 2024 z namenom zaposlitve osebe, ki bi prevzela naloge komuniciranja z javnostmi, in sicer skrb za katalog informacij javnega značaja, sodelovanje pri protokolarnih obiskih in pregledovanje in analiza medijskih objav prek družbenih omrežij fakultete. V objavi prostega delovnega mesta je bilo navedeno, da bodo imeli prednost kandidati z ustreznimi delovnimi izkušnjami pri pisanju besedil v slovenščini in angleščini; upravljanju z družbenimi omrežji in upravljanju s spletnimi stranmi; oblikovanju slik za objavo v različnih komunikacijskih kanalih; organizaciji dogodkov; komunikaciji s študentsko populacijo. Zahtevana je bila izobrazba s področja ekonomije ali poslovne in upravne vede. Fakulteta je na podlagi objave prostega delovnega mesta zaposlila osebo na delovno mesto samostojni strokovni sodelavec VII/2.

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.

²⁸ Izhodiščni plačni razredi za delovna mesta s šiframi J017102, J017103 in J017104 – strokovni sodelavec VII/2 so med 34. in 36. plačnim razredom (od 1. 4. 2023 dalje). Povprečna vrednost med 34. in 36. plačnim razredom je bila od oktobra 2022 dalje 1.747 EUR (bruto znesek). Strošek delodajalca za izplačilo plače javnemu uslužbencu na delovnem mestu strokovni sodelavec VII/2 bi tako z upoštevanjem dodatka za delovno dobo (20 let) v letu 2022 znašal 2.162 EUR (z upoštevanjem prispevkov delodajalca v višini 16,1 %) za polni delovni čas (povprečno 172 ur), kar bi znašalo manj kot pavšalni mesečni znesek, ki ga je zunanja izvajalka zaračunala fakulteti za 90 ur svetovalnega dela.

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 z 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 izvedbe evidenčnega naročila 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. Ravnati 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 panog 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 vrednosti 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

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.

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

Fakulteta pred pripravo javnih naročil za storitev varovanja in čiščenja ter odnosov z javnostmi ni raziskala stanja na trgu, saj gre, kot je navedla, pri vseh storitvah za že dolgotrajnejše izvajanje in utečene postopke izvajanja ter storitev na fakulteti.

Kljub temu da gre na fakulteti za izvajanje utečenih postopkov izbire izvajalcev storitev varovanja, čiščenja in odnosov z javnostmi 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, smotno, 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 2022, ocenila vrednost v skupnem znesku 958.356 EUR brez DDV za obdobje 4 let. Iz dokumentacije o javnem naročilu je razvidno, da je fakulteta ocenjeno vrednost izračunala na podlagi zadnje cene mesečnega pavšala opravljenih storitev čiščenja, jo pomnožila z 48 meseci ter povišala za 1,85 %, kar je pojasnila kot povprečno letno rast stroškov dela. 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. Rast minimalne plače v Republiki Sloveniji v obdobju od 2018 do 2022³⁰ je znašala povprečno 6 % na leto. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj pa je ob koncu leta 2021 napovedal³¹, da se bodo cene življenjskih potrebščin v obdobju od 2021 do 2023 zvišale za 6,4 %. Ocenjujemo, da fakulteta pri izračunu ocenjene vrednosti

³⁰ Leto priprave ocenjene vrednosti.

³¹ Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2021, Statistična priloga, [URL: https://www.umar.gov.si/napovedi/jesenska-napoved/napoved?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=3981&cHash=ce9a6f4e8b6bcf64aae1321b11a7172d], 10. 7. 2024.

za javno naročilo storitev čiščenja, pri katerih zaposleni pretežno prejemajo minimalno plačo, ni ustrezno upoštevala predvidene rasti plač pri izvajalcih čiščenja v obdobju izvajanja naročila. Kljub temu da je točne zneske dviga minimalne plače za vnaprej (v obdobju izvajanja javnega naročila) težko napovedati, ocenjujemo, da je bila ocena 1,85-odstotnega povišanja stroškov dela ob izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila čiščenja (v letu 2022) prenizka. Poleg tega fakulteta pri oceni vrednosti ni upoštevala predvidene rasti cen življenjskih potrebščin, ki vpliva na stroške čistil in delovnih sredstev. Ker je pri oceni vrednosti javnega naročila čiščenja predvidela prenizek odstotek dviga minimalne plače, je fakulteta že prek ocenjene vrednosti spodbudila oblikovanje ponudb po cenah, s katerimi ni mogoče pokriti realnih stroškov dela, in s tem zaposlovanje, ki je za delavce manj ugodno ali pa celo krši delovnopravne predpise. Da je fakulteta pripravila ocenjeno vrednost, ki ni upoštevala ustreznih spremenljivk, kaže tudi to, da se je le 1 (izbrana) ponudba v postopku oddaje javnega naročila za storitve čiščenja cenovno približala izračunani ocenjeni vrednosti javnega naročila, pri čemer je bila po naši oceni neobičajno nizka po predpisih o javnem naročanju; povprečna cena preostalih 4 ponudb pa je bila za 68 % višja od ponudbe z najnižjo ponudbeno ceno (povezava s točko 2.3.2). Da fakulteta pri oblikovanju ocenjene vrednosti javnega naročila čiščenja ni izhajala iz ustreznih podatkov, izkazuje tudi dejstvo, da je v nasprotju s pogodbo o izvedbi storitev čiščenja zgolj 4 mesece po sklenitvi pogodbe³² s ponudnikom sklenila aneks, s katerim se je pogodbeni cena storitev čiščenja dvignila za 10 %³³, po preteku enega leta pa še za dodatnih 5 %.

2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja

Fakulteta je za javno naročilo storitev varovanja, ki ga je izvedla v letu 2018, ocenila vrednost za sklop 1 – fizično varovanje in storitve receptorske službe v znesku 450.000 EUR brez DDV in za sklop 2 – tehnično varovanje v znesku 30.000 EUR brez DDV, oboje za obdobje 5 let.³⁴ Iz dokumentacije o javnem naročilu je razvidno, da je fakulteta ocenjeno vrednost izračunala na podlagi preteklega letnega stroška opravljenih storitev varovanja, ga pomnožila s 5 ter povišala za 1,85 %, kar je po pojasnilu fakultete povprečna letna rast stroškov dela. 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 2014 do 2018 je znašala povprečno manj kot 2 %³⁵, zato ocenjujemo, da je fakulteta pri oblikovanju ocenjene vrednosti javnega naročila varovanja (v letu 2018) izhajala iz ustreznih podatkov in ustrezno predvidela povišanja v obdobju izvajanja javnega naročila.

³² V marcu 2023.

³³ Sklenitev aneksa je bila v nasprotju z določilom pogodbe o izvajanju storitev čiščenja, ki je v 4. členu določala, da je cena fiksna za obdobje 1 leta od sklenitve; po tem obdobju se valorizira, ko kumulativna sprememba minimalnih plač in obveznih dodatkov presega 4 % (šteto od 1 leta po podpisu pogodbe dalje), in sicer za največ 80 % spremembe minimalne plače.

³⁴ Za sklop 2 je fakulteta uporabila izjemo po določilu petega odstavka 73. člena ZJN-3, ki določa, da lahko naročnik odda 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 izločila iz postopka oddaje javnega naročila.

³⁵ 1,67 %.

2.2.1.4 Ocenjena vrednost storitev s področja odnosov z javnostmi

Fakulteta je za javno naročilo storitev odnosov z javnostmi, ki ga je izvedla v letu 2022, ocenila vrednost v znesku 155.000 EUR brez DDV za obdobje 48 mesecev. Iz dokumentacije o javnem naročilu je razvidno, da je fakulteta ocenjeno vrednost izračunala na podlagi preteklih naročil iste storitve. Fakulteta je ocenjeno vrednost izračunala na podlagi preteklega letnega stroška opravljenih storitev odnosov z javnostmi, ga pomnožila s 4 ter povišala za 9 % zaradi predvidene inflacije v obdobju izvajanja storitev. Ocenjujemo, da je fakulteta pri oblikovanju ocenjene vrednosti javnega naročila storitev odnosov z javnostmi izhajala iz ustreznih podatkov in ustrezno predvidela povišanja v obdobju izvajanja javnega naročila³⁶.

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. Če 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

³⁶ Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj pa je ob koncu leta 2021 napovedal, da se bodo cene življenjskih potrebščin v obdobju od 2021 do 2023 zvišale za 6,4 %. Dejanska rast cen življenjskih potrebščin je bila višja – 14,8 %.

od položajev, ki jih narekuje zakonodaja. Zakonodaja določa tudi izbirne razloge³⁷ 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 nekakovostno ali/in nepravčasno 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 podlagi 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 na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila, ki so primeroma naštetih že v ZJN-3.

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. Če 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 čiščenja³⁸, s pomočjo katerih naročniki lažje oblikujejo merila, ki pa niso zavezujoči akt in imajo naravo

³⁷ Iz šestega odstavka 75. člena ZJN-3.

³⁸ 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.

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 omogočil 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 na portalu javnih naročil objavila odprti postopek za okolju prijazne storitve čiščenja za obdobje 48 mesecev³⁹. Predmet javnega naročila je bilo izvajanje storitev čiščenja fakultete na naslovu Kardeljeva ploščad 17, Ljubljana skupaj z uporabo okolju prijaznih čistil⁴⁰ za obdobje 48 mesecev. Površina čiščenja notranjih prostorov je znašala 14.305 m², površina atrija in funkcionalnega zemljišča fakultete pa 1.850 m².

V razpisni dokumentaciji je fakulteta določila obvezne pogoje 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, občasno in generalno čiščenje. Določena je bila skupna površina vseh prostorov in površina posameznega prostora⁴¹ z navedbo vrste tal, ki se čistijo. Fakulteta je navedla zahtevo, da izvajalec zagotavlja storitve čiščenja z najmanj 14 zaposlenimi za polni delovni čas, in

³⁹ JN005446/2022.

⁴⁰ Brez dobave papirne galanterije (toaletnega materiala).

⁴¹ Sanitarije, hodniki, kabineti, pisarne, stopnišča, predavalnice, kuhinje in podobno.

sicer z najmanj 2 delavcema v dopoldanskem času od 6. do 14. ure in z najmanj 12 delavci v popoldanskem času od 14. do 22. ure med ponedeljkom in petkom; ob sobotah od 6. do 14. ure oziroma nedeljah (odvisno od aktivnosti naročnika) pa z najmanj 3 delavci. Poleg 14 zaposlenih je fakulteta zahtevala, da mora ponudnik zagotoviti tudi vodjo del, ki bo na objektu prisotna 2 uri dnevno zaradi usklajevanja dela z naročnikom. Tehnične specifikacije so bile jasne in enake za vse ponudnike.

V razpisni dokumentaciji je fakulteta določila merila, na podlagi katerih je ocenjevala ponudbe in izbrala ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Določila je 3 merila, na podlagi katerih je ponudnik lahko prejel 100 točk.

- MERILO 1: ponudbena cena (85 točk); ponudnik navede skupno končno ponudbeno ceno brez DDV za obdobje 48 mesecev (pavšal) in dodatne ure (za primer čiščenja po dogodkih, prireditvah, selitvah). Ponudbena cena na mesečni ravni je enaka za vsak mesec ne glede na število delovnih dni in obseg izvedenih storitev. Pri izračunu ponudbene vrednosti morajo ponudniki upoštevati vse elemente, ki vplivajo na izračun cene, kot so stroški dela, režijski stroški, morebitne nadure, amortizacija opreme, stroške čistil 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 ocenjevanе ponudbe v EUR brez DDV, pomnoženo s 85;
- MERILO 2: pridobljen certifikat Družini prijazno podjetje ali enakovreden certifikat, kot je na primer Družbeno odgovoren delodajalec, za kar je bilo mogoče pridobiti 10 točk;
- MERILO 3: število zaposlenih za nedoločen čas med nominiranim kadrom (5 točk). Merilo se je točkovalo na način, da se je število nominiranih oseb, zaposlenih za nedoločen čas na dan oddaje ocenjevanе ponudbe (upošteva se največ 15 nominiranih delavcev), delilo s številom nominiranih oseb, zaposlenih za nedoločen čas na dan oddaje ponudbe ponudnika z največjim nominiranim številom oseb za nedoločen čas (upošteva se največ 15 nominiranih delavcev), pomnoženo s 5.

Fakulteta je pri izbiri izvajalca storitev čiščenja izbrala ustrezno vrsto postopka. Pogoji in merila so bila za vse ponudnike enaka, vsi so bili o njih hkrati obveščeni v okviru razpisne dokumentacije. Tako oblikovana merila 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.

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 dostopni in vidni vsem potencialnim ponudnikom.

Do roka je ponudbo oddalo 5 ponudnikov. 4 ponudbe je fakulteta ocenila kot nedopustne, saj so presegale zagotovljena sredstva fakultete, ki so bila enaka ocenjeni vrednosti javnega naročila, zato jih je fakulteta izločila. Fakulteta je s tem, ko je določila zelo nizko ocenjeno vrednost javnega naročila za storitve čiščenja, ki je bila za več kot 40 % nižja od povprečne vrednosti preostalih 4 ponudb (povezava s točko 2.2.1.2), neutemeljeno omejila konkurenco. Fakulteta je kot dopustno ocenila samo ponudbo ponudnika Pro Pure S, ki ni presegla zagotovljenih sredstev fakultete, čeprav se ni ustrezno prepričala, da nizka ponudbena cena ocenjevanе ponudbe ne bo privedla do kršenja delovnopravne zakonodaje s strani izbranega ponudnika (povezava s točko 2.3.2). Fakulteta je s ponudnikom

Pro Pure S v oktobru 2022 sklenila pogodbo o izvajanju storitev čiščenja v pogodbeni vrednosti 997.862 EUR z DDV za obdobje 4 let.

2.2.2.2 Storitve varovanja

Fakulteta je v letu 2018 na portalu javnih naročil objavila odprti postopek za izvajanje storitev varovanja za obdobje 5 let⁴². Predmet javnega naročila so bile varnostno-receptorske storitve, fizično varovanje in intervencije na objektu fakultete.⁴³

V razpisni dokumentaciji so bili določeni obvezni in neobvezni razlogi⁴⁴ 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 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; tehnično in strokovno usposobljenost. Med pogoji za sodelovanje je fakulteta določila, da mora biti ponudnik kadrovsno 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 4 varnostnike receptorje s pridobljeno nacionalno poklicno kvalifikacijo in najmanj 4 varnostnike intervente s pridobljeno nacionalno poklicno kvalifikacijo, ki so prisotni na območju Upravne enote Ljubljana.

Fakulteta je med pogoji za sodelovanje določila, da mora ponudnik imeti vsakoletni čisti prihodek od prodaje v zadnjih 3 letih⁴⁵ najmanj v znesku 800.000 EUR. Ocenjeno vrednost javnega naročila za izvajanje storitev varovanja je fakulteta določila v skupnem znesku 480.000 EUR za obdobje 5 let, kar letno znaša 96.000 EUR. Če naročnik zahteva najnižji letni promet, ki ga morajo imeti gospodarski subjekti v postopku oddaje javnega naročila, ta ne sme presegati dvakratnika ocenjene vrednosti, razen v ustrezno utemeljenih primerih. Ker je ocenjena vrednost storitev varovanja letno znašala 96.000 EUR, je fakulteta z zahtevo najnižjega vsakoletnega prometa v znesku 800.000 EUR močno presegla zakonsko omejitve⁴⁶, zaradi česar zahteva fakultete ni bila sorazmerna predmetu javnega naročila in je neutemeljeno onemogočala sodelovanje ponudnikom z nižjim vsakoletnim prometom, s čimer je fakulteta neupravičeno neenako obravnavala ponudnike⁴⁷ in neupravičeno omejevala konkurenco med ponudniki⁴⁸.

⁴² JN008414/2018.

⁴³ Tehnično varovanje je fakulteta opredelila kot izločeni sklop in ni bil predmet objave.

⁴⁴ Dajanje zavajajočih razlag in nepredložitev dokazov, nepravilni vpliv na odločanje naročnika, hujša kršitev poklicnih pravil, storitev velike strokovne napake, sklenitev kartelnega dogovora in stanje insolventnosti.

⁴⁵ Oziroma od ustanovitve, v kolikor posluje krajši čas.

⁴⁶ Gre za kršitev šestega odstavka 76. člena ZJN-3.

⁴⁷ Kar ni v skladu z načelom enakopravne obravnave (7. člen ZJN-3).

⁴⁸ Kar ni v skladu z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3).

Fakulteta je v okviru tehnične in strokovne usposobljenosti zahtevala, da ponudnik predloži vsaj 2 ustrezni referenci, ki izkazujejo, da je ponudnik v zadnjih 3 letih pred objavo javnega naročila izvajal storitve fizičnega varovanja oseb in premoženja ter receptorske službe neprekinjeno 12 mesecev za posameznega naročnika s področja izobraževanja in raziskovanja na objektu, katerega površina znaša vsaj 10.000 m² in ki je namenjen delu vsaj 250 oseb. Ponudniki so morali za izkazovanje referenčnega pogoja izpolniti obrazec "Reference", v katerem so med drugim morali navesti namembnost objekta, površino objekta in koliko zaposlenim je objekt namenjen. Ocenjujemo, da je fakulteta z zahtevo, da ponudnik predloži 2 referenci za opravljanje storitev varovanja pri naročniku s področja izobraževanja in raziskovanja, neutemeljeno razlikovala glede vrste oziroma področja poslovanja ustanove oziroma objekta, kjer so se izvajale storitve varovanja. Referenca je po svoji naravi dokazilo o tem, da je ponudnik sposoben izvesti naročilo v zahtevanem obsegu in kakovosti, saj z njo dokazuje, da je v preteklosti istovrstna oziroma primerljiva dela že uspešno opravil. Na podlagi dejstva, da je ponudnik (vsaj) enkrat že uspešno izvedel primerljivo naročilo, je mogoče sklepati, da ima ustrezno znanje, opremo in izkušnje, potrebne za izvedbo javnega naročila. Ocenjujemo, da je varovanje objekta fakultete primerljivo tudi z drugimi ustanovami, v katerih se zadržuje večje število uporabnikov storitev, kot so na primer zdravstvene in socialnovarstvene ustanove, zato je po naši oceni fakulteta z zahtevo po izobraževalnih ali raziskovalnih objektih neutemeljeno zožila konkurenco. Nadalje je fakulteta pri določanju zahtev referenc določila, da mora biti objekt s področja izobraževalne ali raziskovalne dejavnosti namenjen delu 250 oseb. Po javno dostopnih podatkih na območju Republike Slovenije deluje manjše⁴⁹ število izobraževalnih ali raziskovalnih ustanov, v katerih bi delo opravljalo 250 oseb. Z določitvijo 2 referenc za storitve varovanja na objektih, ki so namenjeni izobraževanju in raziskovanju in so namenjeni delu 250 oseb, je fakulteta bistveno omejila število ponudnikov, ki izpolnjujejo to zahtevo glede referenčnega pogoja, in omejila dostopnost do javnega naročila širšemu krogu ponudnikov. V postopku izbire izvajalca storitev čiščenja je fakulteta sicer pridobila 4 ponudbe, vendar je le izbrani ponudnik izpolnjeval zahtevo po 2 referencah za izvajanje storitev varovanja na objektu s področja izobraževanja ali raziskovanja, ki zaposluje 250 oseb. Glede na to, da se na fakulteti v času izvajanja študijskega programa zadržuje večje število uporabnikov objekta (kot zaposlenih), pa ocenjujemo, da pogoj 250 zaposlenih ni smiselno povezan s predmetom javnega naročila. Fakulteta je v reviziji sicer pojasnila, da naj bi zahteva po delu 250 oseb na objektu pomenila 250 uporabnikov objekta, za delo pa se razume tudi obisk predavanj in vaj, obiski knjižnice in podobno, vendar to iz razpisne dokumentacije javnega naročila ni izhajalo, saj je bilo v obrazcu za navedbo referenčnih poslov ponudnika jasno zahtevano, da se navede število zaposlenih na objektu, na katerem se je izvajalo storitve varovanja. Ocenjujemo, da fakulteta z določitvijo pogoja glede števila zaposlenih ni spoštovala načela sorazmernosti, saj referenčni pogoj ni bil v celoti smiselno povezan s predmetom javnega naročila⁵⁰, in je s tem neupravičeno omejila konkurenco in zožila krog ponudnikov, ki izpolnjujejo pogoje za sodelovanje v postopku javnega naročila⁵¹.

⁴⁹ V Republiki Sloveniji deluje preko 1.000 izobraževalnih ustanov (vrtci, osnovne in srednje šole, visoke strokovne šole, organizacije za izobraževanje odraslih, glasbene šole, organizacije za izobraževanje odraslih in fakultete). V celotni državi je le 8 članic Univerze v Ljubljani in 3 srednje šole v letu 2019 (to je leto, ko je fakulteta objavila javno naročilo storitev varovanja) zaposlovalo 250 oseb ali več.

⁵⁰ Načelo sorazmernosti je opredeljeno v 8. členu ZJN-3.

⁵¹ Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki je opredeljeno v 5. členu ZJN-3.

Ukrep fakultete

Fakulteta je po izteku veljavnosti pogodbe o opravljanju storitev varovanja, ki je bila sklenjena na podlagi javnega naročila, izvedenega v letu 2018, v maju 2024 objavila novo javno naročilo za storitve varovanja JN001853/2024 in določila, da bo naročnik priznal usposobljenost ponudniku, ki bo predložil 2 ustrezni referenci, ki izkazujejo, da je ponudnik v zadnjih 3 letih pred objavo javnega naročila izvajal storitve tehničnega in fizičnega varovanja oseb in premoženja ter receptorske službe neprekinjeno 12 mesecev za posameznega naročnika na objektu, katerega površina znaša vsaj 10.000 m² in ki je namenjen vsaj 250 uporabnikom ter se uvršča med poslovne in upravne stavbe ali stavbe za izobraževanje in znanstvenoraziskovalno delo ali stavbe za zdravstveno oskrbo.

S tehničnimi specifikacijami je fakulteta v razpisni dokumentaciji opredelila predmet javnega naročila, to je opravljanje varnostno-receptorskih storitev s storitvijo fizičnega varovanja in intervencijami. Fakulteta je določila, da se varnostno-receptorske storitve opravljajo 24 ur 7 dni v tednu v prostorih naročnika na naslovu Kardeljeva ploščad 17, Ljubljana. Tehnične specifikacije so bile jasne in enake za vse ponudnike.

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 – mesečni pavšal za izvajanje vseh storitev, ki so predmet naročila, v EUR brez DDV, za kar je bilo mogoče pridobiti 80 točk. Cena se je preračunala v točke na način, da se je najnižja ponudbena cena delila s ponudbeno ceno iz ocenjevane ponudbe, pomnoženo z 80;
- MERILO 2: povprečna delovna doba 4 zaposlenih varnostnikov, ki so najdlje zaposleni pri ponudniku, v obdobju od 1. 1. 2008 do 30. 11. 2018⁵², za kar je bilo mogoče pridobiti 20 točk.

Merila so bila za vse ponudnike enaka, vsi so bili o njih hkrati obveščeni v okviru razpisne dokumentacije. Tako oblikovana merila 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.

Fakulteta je pravočasno prejela 4 ponudbe in jih razvrstila po merilih. Po preveritvi dopustnosti ponudbe, ki je prejela vse možne točke, je fakulteta kot ekonomsko najugodnejšo ponudbo izbrala ponudbo ponudnika Parks 1 in z njim sklenila pogodbo⁵³ v pogodbeni vrednosti 446.760 EUR brez DDV oziroma 545.047 EUR z DDV za obdobje 5 let.

⁵² Mesec pred objavo javnega naročila.

⁵³ Številka 1760/2019 z dne 19. 3. 2019.

2.2.2.3 Storitve s področja odnosov z javnostmi

Fakulteta je v letu 2019 na portalu javnih naročil objavila naročilo male vrednosti za storitve s področja odnosov z javnostmi za potrebe fakultete.⁵⁴ Predmet javnega naročila male vrednosti je bilo izvajanje storitev s področja odnosov z javnostmi pri komunikacijskih dejavnostih fakultete za obdobje 4 let. V razpisni dokumentaciji so bili določeni obvezni in neobvezni razlogi⁵⁵ 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 morali ponudniki izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu – registracija dejavnosti, ekonomska in finančna usposobljenost, reference ponudnika, kadrovska usposobljenost in priprava projektne naloge⁵⁶. Fakulteta je določila, da mora ponudnik izkazati, da je v preteklih 3 letih izvajal storitve, ki so obsegale komunikacijske aktivnosti za naročnika s področja visokega šolstva v trajanju 24 mesecev. Nadalje je fakulteta določila, da mora ponudnik nominirati strokovnjaka, ki ima končano vsaj drugo bolonjsko stopnjo družboslovne ali druge primerljive izobrazbe ter vsaj 10 let delovnih izkušenj po pridobljeni izobrazbi na področju sodelovanja z javnostmi in mora izkazati ustrezne reference, in sicer da je v zadnjih 3 letih samostojno izvajal storitve, ki so obsegale komunikacijske aktivnosti (sodelovanje z mediji, javno nastopanje ali krizni management) s področja visokega šolstva za vsaj enega naročnika v obdobju 24 mesecev. Ocenjujemo, da je fakulteta z zahtevo, da mora ponudnik predložiti referenco opravljanja komunikacijskih aktivnosti s področja visokega šolstva, neutemeljeno razlikovala glede vrste oziroma področja poslovanja naročnika. Ocenjujemo, da je izvajanje storitev s področja odnosov z javnostmi na fakulteti primerljivo tudi z izvajanjem storitev odnosov z javnostmi v kateri od drugih dejavnosti⁵⁷, kjer je potrebno komuniciranje in sodelovanje z javnostmi, zato je po naši oceni fakulteta z zahtevo po visokošolski dejavnosti zožila konkurenco med ponudniki.

Predviden obseg storitev, ki je bil predmet javnega naročila, je predstavljen v točki 2.1.2. V razpisni dokumentaciji in vzorcu pogodbe je bilo določeno, da se bo obračun storitev izvajal kot plačilo za mesečni pavšal za ocenjen obseg dela, ki znaša 90 ur⁵⁸ svetovanja mesečno; ponudnik mora biti na razpolago telefonsko vsak delovni dan med 8. in 18. uro, glede na posamezni projekt pa tudi med vikendom in po 18. uri ter ob večernem času.

V razpisni dokumentaciji sta bili določeni 2 merili, in sicer ponudbena cena mesečnega pavšala (80 točk) in pridobljena izobrazba strokovnjaka (20 točk): v kolikor bo ponudnik priglasil strokovnjaka z doktoratom znanosti z družboslovnega področja, bo prejel 20 točk.

Fakulteta je za oddajo storitev odnosov z javnostmi predmet in merila 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 za vse ponudnike

⁵⁴ JN007056/2019.

⁵⁵ Hujša kršitev poklicnih pravil, storitev velike strokovne napake in stanje insolventnosti.

⁵⁶ V projektni nalogi mora ponudnik prikazati uvodno analizo, v kateri opiše položaj, prepoznavnost in ugled naročnika v javnosti, vsebovati mora opis oziroma analizo prepoznavnosti naročnika v medijih z navedbo razlogov za pojavitve medijih. Pripraviti mora tudi strategijo sodelovanja z mediji in predlog projekta za izboljšavo medijske prepoznavnosti.

⁵⁷ Na primer tudi delovanje države in lokalnih skupnosti ter gospodarskih družb.

⁵⁸ Ura predstavlja 60 minut.

enaka, vsi so bili o njih hkrati obveščeni v okviru razpisne dokumentacije. Tako oblikovana merila 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 odnosov z javnostmi izbrala ustrezno vrsto postopka, po naši oceni pa je z zahtevanim pogojem, da je ponudnik v preteklih 3 letih izvajal storitve, ki so obsegale komunikacijske aktivnosti za naročnika s področja visokega šolstva v trajanju 24 mesecev, neutemeljeno zožila konkurenco med ponudniki.

Fakulteta je pravočasno prejela le ponudbo ponudnika Odnosi z javnostmi Dušica Vehovar Zajc⁵⁹, ki jo je fakulteta ocenila kot dopustno. Ponudnik je ponudil ceno mesečnega pavšala 3.150 EUR brez DDV oziroma 3.843 EUR z DDV, kar predstavlja 90 svetovalnih ur mesečno. Fakulteta je s ponudnikom sklenila pogodbo o storitvah sodelovanja z javnostmi za potrebe Univerze v Ljubljani, Ekonomske fakultete⁶⁰ (v nadaljevanju: pogodba o storitvah sodelovanja z javnostmi) za obdobje 4 let s ceno ponujenega mesečnega pavšala v znesku 3.843 EUR z DDV. Za izvajanje storitev je predvidenih 90 ur na mesec, kar je zajeto v pavšalu. Pogodba o storitvah sodelovanja z javnostmi je določala, da če število opravljenih ur preseže število predvidenih ur ali če je število predvidenih ur večje od števila opravljenih ur, se presežek oziroma primanjkljaj prenese v prihodnje mesece. Obračun razlike se naredi vsakih 6 mesecev, prvič 6 mesecev od podpisa pogodbe. V primeru presežka opravljenih ur (opravljeno je večje število ur od predvidenega) se presežek plača izvajalcu, v primeru primanjkljaja ur (opravljeno je manjše število ur od predvidenega) izvajalec naročniku izda dobropis za primanjkljaj ur. Izvajalec bo storitve obračunaval mesečno. Obvezna priloga računa je natančen opis izvedenih storitev (število opravljenih ur in izvedene storitve znotraj posamezne svetovalne ure). V kolikor računu ne bo priloženo mesečno poročilo, bo naročnik račun zavrnil.

Po pregledu izdanih računov izvajalke Odnosi z javnostmi, Dušica Vehovar Zajc smo ugotovili, da je izvajalka k mesečnim računom za izvedene storitve priložila poročila o opravljenem delu. Iz poročil o opravljenem delu je razvidno, da so bile določene naloge ponavljajoče, in sicer spremljanje klipinga, koordiniranje dela z EF News, koordinacija dela z novinarji, sodelovanje na kolegiju vodstva fakultete, urejanje spletne strani, pomoč in svetovanje pri objavah novic na spletni strani fakultete, urejanje prevodov za angleško spletno stran fakultete. Naloge, ki niso bile ponavljajoče, so bile odvisne od tekočih dogodkov, kot na primer pomoč pri organizaciji informativnega dneva za bodoče študente, pomoč na področju komuniciranja pri dogodkih.⁶¹ Iz opisa izvedenih storitev ni bilo razvidno število opravljenih ur in izvedenih storitev znotraj posamezne svetovalne ure, čeprav je pogodba o storitvah sodelovanja z javnostmi izrecno določala, da mora poročilo o opravljenih storitvah vsebovati tudi število opravljenih ur in izvedenih storitev znotraj posamezne svetovalne ure. Ker je fakulteta za opravljanje storitev odnosov z javnostmi izvajalki plačevala mesečni pavšal, ocenjujemo, da bi se fakulteta morala prepričati, da je izvajalka opravila vsaj 90 ur svetovalnega dela, ki ga je zajemala cena mesečnega pavšala. Fakulteta bi po našem mnenju morala zahtevati, da izvajalka skladno z določilom iz pogodbe o storitvah sodelovanja z javnostmi predloži število

⁵⁹ Izvajalka Odnosi z javnostmi, Dušica Vehovar Zajc je tudi v preteklem obdobju od 2013 do 2019 za fakulteto izvajala storitve odnosov z javnostmi.

⁶⁰ Št. 1869/2019.

⁶¹ Izziivi zdravstva, Prekarnost, Dan žena, Ekonomijada, BGS, Skupaj za Kras, Sprejem brucev, Srečanja s prvo damo Islandije, Mednarodni teden ozaveščanja o prevarah, FDI Summit.

opravljenih ur in izvedenih storitev znotraj posamezne svetovalne ure, saj bi samo na tak način lahko preverila, da je izvajalka opravila delo po številu ur, za kar je bila določena mesečna pavšalna cena, s čimer bi zagotovila gospodarno porabo javno sredstev.

Pojasnilo fakultete

Izvajalka storitev sodelovanja z javnostmi je svoje pogodbene obveznosti izvajala skladno s pogodbo in znotraj kvote predvidenih ur dela. Do odstopanj, ki bi zahtevala poračun, ni prihajalo, zato niso bili potrebni poračuni in poročila o presežkih ali premalo opravljenih urah. Prilagoditve so se urejale znotraj meseca, če so bile potrebne.

Da bi fakulteta lahko potrdila, da so storitve opravljene v predvideni kvoti ur in da ni prihajalo do odstopanj, bi morala zahtevati, da račun za opravljene storitve vsebuje prilogo z natančnim opisom izvedenih storitev po številu opravljenih ur in izvedene storitve znotraj posamezne svetovalne ure.

Pri pavšalnih izplačilih ni mogoče potrditi, da je plačilo zajemalo le dejansko opravljena dela, niti da so plačila primerno visoka glede na obseg opravljenega dela. Pavšalna plačila so dopustna le, ko pavšalno določena cena pokriva natančno dogovorjeno in ponavljajočo se količino obdobjih, istovrstnih storitev, ki jih pogodbeni partner mora izvesti. Izvajalka storitev odnosov z javnostmi je za fakulteto opravljala istovrstne storitve, vendar njihov obseg ni bil v vsakem mesecu povsem enak, ampak je bilo njeno delo odvisno od števila potrebnih komunikacij z mediji, od števila organizacij dogodkov v posameznem mesecu, različnega števila objav na portalih fakultete in drugih priložnostnih del, ki so se pojavile le enkrat letno.⁶²

2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil

Naročnik mora za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od vrednosti za objavo⁶³, 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 EUR⁶⁴ 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 storitev, ki so predmet revizije, ni naročala v evidenčnih postopih.

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,

⁶² Na primer žalne seje, izdelava novoletnih voščilnic, informativni dan.

⁶³ Tako imenovana evidenčna naročila.

⁶⁴ Blago in storitve.

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)⁶⁵ je bila uvedena obvezna uporaba socialnih meril za delovno intenzivne panoge. Zakon taksativno določa 82 delovno intenzivnih storitev⁶⁶, 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 dumpingu⁶⁷. Pri tem morajo biti socialna merila povezana s predmetom naročila, naročniku ne smejo zagotoviti neomejene svobode izbire, morajo biti izrecno 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:

⁶⁵ Uradni list RS, št. 14/18.

⁶⁶ Z uporabo CPV-kod.

⁶⁷ 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_sl], 9. 5. 2024.

- jim ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku⁶⁸, to so naslednja kazniva dejanja: spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi in kršitev temeljnih pravic delavcev;⁶⁹
- plačujejo prispevke za zaposlene in davčnim organom predložijo obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja (tako imenovani REK obrazci);⁷⁰
- svojim zaposlenim redno izplačujejo plače in izplačujejo plače, ki dosegajo predpisano minimalno plačo; sklepajo pogodbe o zaposlitvi, kadar so podani elementi delovnega razmerja; ne zlorablajo izjem za zaposlovanje za določen čas in ne zaposlujejo na črno; zagotavljajo svojim zaposlenim delovni čas in počitek skladno z delovno zakonodajo.⁷¹

Prav tako pa mora naročnik v primeru, da meni, da je pri določenem naročilu glede na njegove zahteve ponudba neobičajno nizka glede na ceno 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

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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).

⁷⁰ 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).

⁷¹ 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 prijavi ali ponudbi predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev.

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 naročanja⁷². 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 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.

⁷² Prej imenovana evidenca gospodarskih subjektov z negativnimi referencami.

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 (Pro Pure S) 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-Dosjeju⁷³ 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 Pro Pure S 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 je v pogodbo z izbranim izvajalcem čiščenja Pro Pure S, ki je bila sklenjena 25. 10. 2022, 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. Fakulteta bi morala preveritev izvajalca čiščenja izvesti po izteku 6 mesecev od sklenitve pogodbe (to je 25. 4. 2023), torej po preteku obdobja, na katero se nanaša revizija, zato izvedba teh preveritev ni bila predmet revizije. Pogodba iz leta 2017, ki je bila sklenjena na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila po takrat veljavni zakonodaji o javnem naročanju⁷⁴, ni vsebovala razveznega pogoja.

2.3.1.2 Storitve varovanja

Fakulteta je pred sprejemom odločitve o izbiri ponudnika varovanja (Parks 1) za gospodarski subjekt in njegova zakonita zastopnika kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku javnega naročanja, 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 Parks 1 in njegovima zakonitima zastopnikoma ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, kot so spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic

⁷³ 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.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 34/08, 19/10, 18/11, 43/12 – odl. US, 90/12, 19/14, 32/14 - ZPDZC-1, 19/14 - ZDU-11 in 91/15-ZJN-3.

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 je v pogodbo z izbranim izvajalcem za storitev varovanja, ki je bila sklenjena 19. 3. 2019, 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 po izteku 6 mesecev od sklenitve pogodbe (19. 9. 2019) niti do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, tovrstnih preveritev ni izvajala⁷⁵. Z vključitvijo razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem storitev varovanja Parks 1 je tako sicer zagotovila podlago za prekinitev pogodbe, vendar je bilo to pogodbeno določilo le mrtva črka na papirju, saj fakulteta ni preverjala, ali je pri izvajalcu po preteku 6 mesecev morda nastopil kateri od izločitvenih pogojev. Na ta način je po naši oceni obstajala le majhna verjetnost, da bi fakulteta ugotovila kršitve izvajalca storitev ter njegovih zakonitih zastopnikov 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, 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 da bi ugotovila, ali je izvajalec uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. Na ta način je fakulteta dopustila, da storitve še naprej izvaja izvajalec ne glede na to, ali morda krši predpise s področja delovnega in socialnega prava. Zato je po naši oceni fakulteta kljub vključitvi razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem varovanja ravnala le delno socialno odgovorno in s tem le delno zagotovila učinkovito porabo javnih sredstev. S tem je tudi le delno zagotovila izpolnitev namena zakonodajalca, ki je želel zagotoviti, da izvajalci, ki ne spoštujejo socialne, delovne in davčne zakonodaje ves čas veljavnosti pogodbe, ne bi več izvajali storitev za naročnika, s čimer bi bili pri javnem naročanju v večji meri upoštevani tudi socialni vidiki v smislu spoštovanja delovnega in socialnega prava s poudarkom na zagotavljanju dostojnega dela.

⁷⁵ Gre za kršitev drugega odstavka 67.a člena ZJN-3.

Ukrep fakultete

Fakulteta je na dan 11. 3. 2024 preverila morebitni obstoj obveznih razlogov za prekinitev pogodbe z izvajalcem storitev varovanja Parks 1 in ugotovila, da je na dan 11. 3. 2024 Ministrstvo za pravosodje ugotovilo, da izvajalcu storitev varovanja Parks 1 in njegovima zakonitima zastopnikoma ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, kot so spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev. Fakulteta je tudi ugotovila, da na dan 1. 3. 2024 izvajalec storitev varovanja Parks 1 ni bil uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z izrečenimi stranskimi sankcijami izločitve iz postopkov javnega naročanja, da v zadnjih 3 letih nista bili ugotovljeni najmanj 2 kršitvi v zvezi s plačilom za delo, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri mu je bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek, ter da 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 za zadnjih 5 let.

V navodilih za spremljanje in izvedbo analize je dekan določil, da je oseba, ki je na fakulteti zadolžena za postopke izvedbe javnih naročil, dolžna po podpisu pogodbe vsakih 6 mesecev preverjati obstoj okoliščin, ki v konkretnem pogodbenem razmerju oziroma konkretni pogodbi predstavljajo razvezni pogoji. Obstoj kršitev se ugotavlja s pridobitvijo posodobljenih izpisov s spletnega portala e-Dosje in AJ PES ter s poizvedbami pri pristojnih sodiščih in drugih državnih organih. V primeru ugotovitve kršitev okoliščin, ki v konkretni pogodbi predstavljajo razvezni pogoji, se predlaga odstop od pogodbe. Obveznost preverjanja okoliščin velja tudi za že sklenjene in veljavne pogodbe.

2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb

Fakulteta od izbranega ponudnika za izvajanje storitev 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, saj ponudba izvajalca Parks 1 po ceni ni bistveno odstopala od ostalih ponudb; ponudbena vrednost je bila za 17 % nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb in za 0,05 % nižja od naslednje uvrščene ponudbe.

V postopku oddaje javnega naročila za storitve čiščenja je fakulteta prejela 5 pravočasnih ponudb. Pri pregledu ponudb je ugotovila, da najnižja ponudbena cena ponudnika Pro Pure S odstopa od ponudbenih cen drugih ponudnikov, saj je bila od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb nižja za 40,53 % ter za 32 % nižja od naslednje uvrščene ponudbe, zaradi česar je bilo preverjanje neobičajno nizke ponudbe obligatorno. Fakulteta je ponudnika Pro Pure S pozvala k pojasnilu neobičajno nizke ponudbene cene, in sicer je ponudnika pozvala, da predloži kalkulacijo ponudbene cene, iz katere morajo biti jasno razvidni podatki o ekonomiki izvajanja storitev glede na zahteve naročnika o obsegu števila delavcev in predvidenih opravljenih urah dela za izvedbo storitev na mesečni ravni ter upoštevani urni postavki (bruto strošek dela, drugi neposredni stroški dela, drugi neposredni stroški materiala in storitev) in posrednih stroških ter pribitku za ustvarjanje dobička ponudnika. Fakulteta je ponudnika pozvala, da mora obrazložitev neobičajno nizke ponudbene cene obsegati tudi podrobne podatke in utemeljitev o izbrani tehnični rešitvi ali izjemno ugodnih pogojih za izvajanje storitev; izvirnosti izvajanja storitev; izpolnjevanju obveznosti iz drugega odstavka

3. člena ZJN-3, pri čemer je ponudnika pozvala, da v okviru te okoliščine pojasni in predloži kalkulacijo ponudbene cene glede na dane zahteve z vidika spoštovanja delovne in socialne zakonodaje, in sicer kako na podlagi ponudbene cene zagotavlja izplačilo minimalnih plač čistilcem, ki bodo izvajali storitve čiščenja na objektu. Ponudnik je moral pojasniti tudi podatke in podati utemeljitev o morebitni pridobitvi državne pomoči. Ponudnik je fakulteti predložil pojasnilo ponudbene cene⁷⁶. Ponudnik je v pojasnilu navedel mesečni bruto znesek stroška dela za 14 delavk in mesečni bruto strošek regresa za 14 delavk, nakar je prikazal zmanjšanje ponudbene cene zaradi pridobitve nagrad za zaposlovanje invalidov, oprostitve plačila prispevkov za invalide nad kvoto, finančne spodbude za delodajalce in olajšave ter načrtovane subvencije in olajšave⁷⁷. Glede prisotnosti vodje del (2 uri dnevno na delovišču) je ponudnik pojasnil, da strošek prisotnosti vodje del v ponudbeni ceni ni obračunan, ker je strošek vodje že obračunan na drugih objektih, ki so v neposredni bližini. Ponudnik je še pojasnil, da dobička pri ponudbeni ceni ni upošteval, saj mu sklenitev pogodbe s fakulteto predstavlja referenco, s katero se pridobijo novi naročniki. Glede stroškov opreme je ponudnik pojasnil, da so vsi stroji in pripomočki za čiščenje že amortizirani, zato stroška amortizacije ni. Glede stroška čistil, ki bodo uporabljena pri čiščenju, je ponudnik pojasnil, da ima že plačane zaloge čistil, ki bodo porabljene na objektu fakultete. Ponudnik je navedel, da zagotavlja spoštovanje delovne in socialne zakonodaje. Ponudnik v predloženem pojasnilu neobičajno nizke cene ni predložil nobenega dokazila ali druge dokumentacije, ki bi izkazovala, da je kljub neobičajno nizki ponudbeni ceni spoštovana delovna, socialna in okoljska zakonodaja ter da bo za ponujeno ceno lahko izvedel javno naročilo. Fakulteta je v odločitvi o oddaji javnega naročila ponudniku Pro Pure S navedla, da je ponudnik dokazal, da izplačuje vse zakonske obveznosti delavcem, ter ocenila, da ponudba ponudnika ni neobičajno nizka ter ni v nasprotju z določilom drugega odstavka 3. člena ZJN-3 oziroma da oddaja javnega naročila ponudniku ne kaže kršitev obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava s strani ponudnika. Fakulteta po prejemu pojasnil ponudnika o neobičajno nizki ponudbeni ceni ni izvedla nobene druge aktivnosti, s katero bi ovrgla tveganje kršenja delovnopravne zakonodaje, ampak se je zadovoljila z navedbami ponudnika v njegovem pojasnilu. Prav tako ni jasno, na podlagi česa se je fakulteta odločila, da bo ponudnik na podlagi posredovanih pojasnil sposoben izvesti predmetno javno naročilo. Ocenjujemo, da bi fakulteta morala objektivno preveriti dejansko stanje in od ponudnika po potrebi pridobiti dodatna dokazila za njegove navedbe. Neutemeljeno je na primer pričakovati, da bo ponudnik brezplačno zagotavljal čistila fakulteti zgolj zato, ker jih ima že na zalogi. Ker ravnanje fakultete glede dosledne preveritve neobičajno nizke cene ni bilo dovolj skrbno, je že po 4 mesecih od podpisa pogodbe prišlo do (nedovoljene) sklenitve aneksa in povišanja dogovorjenih cen za 10 % (povezava s točko 2.2.1.2), kar kaže na to, da izbrani ponudnik v okviru predložene ponudbe ni mogel zagotoviti izvedbe naročila na način, kot je bilo zahtevano oziroma dogovorjeno.

2.3.3 Zahteve in merila za izbor

Fakulteta je v razpisni dokumentaciji med pogoji za sodelovanje za izvajanje storitev čiščenja zahtevala, da ponudnik zagotovi 14 delavcev za izvajanje storitev čiščenja. Med tehničnimi specifikacijami javnega naročila je določila, da mora ponudnik zagotavljati čiščenje v dopoldanskem

⁷⁶ ID 124/2022-02 z dne 15. 9. 2022.

⁷⁷ Subvencija Zavoda za zaposlovanje Republike Slovenije za zaposlitev na zelenih delovnih mestih in davčne olajšave za zaposlitev mlajših od 29 let ali starejših od 55 let.

času (od 6. do 14. ure) z najmanj 2 delavcema, v popoldanskem času (od 14. do 22. ure) med ponedeljkom in petkom pa z najmanj 12 delavci, ob sobotah oziroma nedeljah (od 6. do 14. ure) pa glede na aktivnost fakultete z najmanj 3 delavci. Izvajalec mora zagotoviti tudi 1 vodjo del, ki je prisotna na objektu 2 uri dnevno zaradi usklajevanja dela z naročnikom. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogoja je ponudnik moral izpolniti ESPD obrazec, obrazec Seznam kadra in predložiti dokazila o zaposlitvi.

Tudi za oddajo storitev varovanja je fakulteta v razpisni dokumentaciji med pogoji za sodelovanje za izvajanje storitev zahtevala potrebno število varnostnikov receptorjev, in sicer je moral izvajalec zagotoviti delovno skupino najmanj 4 varnostnikov receptorjev in najmanj 4 varnostnikov interventov. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogoja je ponudnik moral izpolniti ESPD obrazec in obrazec Kadrovska usposobljenost in potrdila o usposobljenosti. Med tehničnimi specifikacijami je fakulteta opredelila čas in lokacijo izvajanja storitev varovanja. Fakulteta ima 1 stalno receptorsko mesto na lokaciji fakultete Kardeljeva ploščad 17, Ljubljana, kjer se storitve varovanja izvajajo 24 ur 7 dni v tednu. V tehničnih specifikacijah so bili opredeljeni tudi dogodki⁷⁸, ko mora ponudnik zagotoviti dodatnega varnostnika za čas trajanja 8 ur. Intervencijski čas za varnostnike intervente 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. Priporočena delovna mesta za zagotavljanje tekočega obratovanja objektov in drugih storitev so čistilka, tehnični delavec, upravnik, strokovni delavec in tehniški sodelavec. 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 poskusila zagotoviti čistilcem in varnostnikom, ki so izvajali storitve na fakulteti, boljše in varne delovne pogoje (na primer, da ne bi imeli drobljenega delovnega časa, večkratne prekinitev 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 v sklepu univerze o normativih in na podlagi preteklih izkušenj. Ob upoštevanju velikosti površine fakultete, ki znaša 14.305 m² notranjih površin in 1.850 m² zunanjih površin, bi bilo skladno z normativi univerze priporočeno 12,29 osebe. Fakulteta je z zahtevo po opravljanju storitev čiščenja 14 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 varovanja⁷⁹, 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.

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

⁷⁸ Podelitev diplom 8-krat letno, informativni dnevi 2-krat letno in 10 konferenc letno.

⁷⁹ V izmeni.

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 javnega naročila storitev čiščenja določila 2 merili, ki se nanašata na socialne vidike, to sta pridobljen certifikat Družini prijazno podjetje ali enakovreden certifikat in število zaposlenih za nedoločen čas med nominiranim kadrom. Pri oddaji javnega naročila storitev varovanja je določila 1 merilo, ki se nanaša na socialne vidike, to je povprečna delovna doba 4 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 85-odstotni delež pri ocenjevanju ponudb, pri storitvah varovanja pa 80-odstotni delež. Pri storitvah čiščenja sta socialni merili skupaj predstavljali 15-odstotni delež pri ocenjevanju ponudb; pri storitvah varovanja je socialno merilo predstavljalo 20-odstotni delež pri ocenjevanju ponudb. Ugotavljamo, da je pri storitvah čiščenja in varovanja fakulteta določila socialna merila v večjem deležu kot ostali javni zavodi, zajeti v prečno revizijo. Fakulteta je določila socialna merila tudi v večjem deležu, kot so ga v povprečju določili javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javno naročilo čiščenja ali varovanja, saj je povprečni delež socialnega merila v primerjavi s ceno znašal 12,4 % pri storitvah čiščenja⁸⁰ in 9,7 % pri storitvah varovanja⁸¹.

Vsi ponudniki, ki so oddali ponudbo v postopku oddaje javnega naročanja čiščenja in varovanja na fakulteti, so pri ocenjevanju po določenih merilih kakovosti prejeli vse točke, zato je pri izboru ekonomsko najugodnejše ponudbe za storitve čiščenja in varovanja odločala cena.

Fakulteta je z vključitvijo socialnih meril pri javnem naročanju čiščenja in varovanja zadostila zakonskim določbam. Smernice za javno naročanje storitev čiščenja sicer priporočajo dodelitev večje teže socialnim in drugim merilom v primerjavi s ceno, saj je njihov namen, da se z merili zagotovi, da ponudniki delovno intenzivnih storitev upoštevajo zakonodajo o plačah, socialnih prispevkih, davčnih obveznostih ter kolektivnih pogodbah. Čeprav socialna merila pri javnem naročanju čiščenja in varovanja, ki jih je določila fakulteta, niso v celoti sledila Smernicam za javno naročanje storitev čiščenja, ki jih je izdelalo Ministrstvo za javno upravo, pa je fakulteta socialnim merilom določila večjo utež kot drugi javni zavodi, vključeni v prečno revizijo, in v povprečju tudi večjo utež kot drugi javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javna naročila storitev čiščenja in varovanja. Poleg tega je socialno odgovorno javno naročanje izkazala tudi z zahtevanim številom neposrednih izvajalcev storitev čiščenja in varovanja, ki je dosegalo oziroma presegalo relevantne normative.

Fakulteta je z merilom pri storitvah čiščenja določila, da bo ocenjevala število zaposlenih za nedoločen čas med nominiranim kadrom, pri čemer se upošteva največ 15 nominiranih delavcev. Fakulteta je s postavljenim merilom izpolnila zakonsko zahtevo po vključitvi socialnih meril ter zagotovila višjo raven varovanja dostojnega dela z vidika trajnosti zaposlitve, ki vnaša stabilnost v poslovanje ponudnika. S tem je zagotovila tudi boljši nadzor nad izvajanjem storitev in višjo kakovost. Fakulteta je v obrazcu Seznam kadra določila, da mora ponudnik obvezno predložiti dokazilo o zaposlitvi za nedoločen čas nominiranega kadra. Fakulteta pa ni določila, kakšno dokazilo

⁸⁰ V letu 2022 je javno naročilo storitev čiščenja objavilo 50 javnih naročnikov, pri čemer jih 16 ni določilo socialnih meril; 34 je socialna merila določilo, pri čemer se je delež socialnih meril v primerjavi s ceno gibal med 3 in 20 %. Povprečni delež socialnih meril v primerjavi s ceno je znašal 12,4 % (vir: portal javnih naročil).

⁸¹ V letu 2022 je javno naročilo storitev varovanja objavilo 18 javnih naročnikov, pri čemer jih 5 ni določilo socialnih meril; 13 je socialna merila določilo, pri čemer se je delež socialnih meril v primerjavi s ceno gibal med 3 in 20 %. Povprečni delež socialnih meril v primerjavi s ceno je znašal 9,7 % (vir: portal javnih naročil).

o zaposlitvi za nedoločen čas zahteva, zato je bila odločitev o vrsti dokazila prepuščena ponudnikom. Izbrani ponudnik je kot dokazilo predložil obrazce M1 – prijava delavcev v obvezno socialno zavarovanje, pri čemer je bilo 8 predloženih obrazcev izdanih v letu 2020, 1 v letu 2021, preostalih 6 pa v letu 2022⁸². Po naši oceni obrazci M1 ne dokazujejo nujno tega, kar je fakulteta ocenjevala – to je, da imajo osebe, ki bodo izvajale storitev čiščenja na fakulteti, s ponudnikom v času oddaje ponudbe še vedno sklenjene pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas. Ker pa obrazci niso bili starejšega datuma, tveganje, da delavci pri ponudniku niso bili več zaposleni (za nedoločen čas), ni bilo veliko. Ocenjujemo pa, da bi fakulteta v razpisni dokumentaciji morala jasneje določiti, kakšno dokazilo o zaposlitvi za nedoločen čas morajo ponudniki predložiti, saj je v nasprotnem primeru presoja o vrsti in vsebini dokazila povsem prepuščena ponudnikom in v fazi izbire lahko vodi do neenakopravne obravnave.

Fakulteta je v okviru meril pri storitvah varovanja določila merilo povprečna delovna doba 4 zaposlenih varnostnikov, ki so najdlje zaposleni pri ponudniku⁸³, pri čemer fakulteta ni zahtevala, da bodo ti varnostniki tudi dejansko opravljali storitve varovanja pri izvedbi javnega naročila. Ponudniki so za izkazovanje merila morali predložiti dokazilo o delovni dobi varnostnikov, in sicer kopije pogodb o zaposlitvi, delovne knjižice, izpiske obveznih zavarovanj. Fakulteta je pojasnila, da je merilo določila z namenom izkazovanja fluktuacije kadra in da se z daljšo delovno dobo najdlje zaposlenih 4 varnostnikov izkazuje, da delodajalec omogoča stalnost zaposlitve. Fluktuacija kadra je lahko odraz stalnosti zaposlitve in časovno daljša zaposlitev lahko pomeni odraz dostojnega dela, zato je fluktuacija ustrezno socialno merilo pri javnem naročanju delovno intenzivnih storitev. Ocenjujemo pa, da bi bilo ustrežnejše, če bi bilo merilo 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 varovanja Parks 1 je bilo v letu 2019 zaposlenih 84 delavcev, kar pomeni, da so 4 najdlje zaposleni varnostniki predstavljali le 5 % vseh zaposlenih⁸⁴. Izbrani ponudnik Parks 1 je za izpolnjevanje merila povprečne delovne dobe 4 najdlje zaposlenih varnostnikov za 4 osebe predložil obrazce M1– prijava v zavarovanje, pri čemer so bili vsi 4 obrazci M1 iz obdobja 1996–1998. Fakulteta je dokazila ponudnika Parks 1 sprejela kot ustrezna, pri čemer pa obstaja tveganje, da obrazci, ki so starejšega datuma, niso nujno odražali dejanskega obstoja delovnih razmerij v obdobju, ki ga je fakulteta določila za referenčno obdobje za uporabo merila povprečne delovne dobe 4 najdlje zaposlenih varnostnikov, saj se je lahko v času od prijave delavcev v obvezno socialno zavarovanje (obdobje od 1996 do 1998) dejansko stanje glede zaposlenosti delavcev spremenilo. Ocenjujemo, da je fakulteta kot dopustna dokazila za izpolnjevanje merila določila takšna, ki izpolnjevanja merila ne dokazujejo nujno.

⁸² Do maja 2022.

⁸³ V obdobju od 1. 1. 2008 do 30. 11. 2018.

⁸⁴ Pri ponudniku Valina varovanje, d.o.o., ki je bil drugouvrščen, je bilo 155 zaposlenih v letu 2019, kar pomeni, da bi 4 najdlje zaposleni varnostniki predstavljali manj kot 3 % zaposlenih.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost poslovanja **Univerze v Ljubljani, Ekonomske 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, Ekonomske fakultete v tem delu, smo iskali odgovore na vprašanja, ali je bila Univerza v Ljubljani, Ekonomska 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, Ekonomska fakulteta v letu 2022 pri zagotavljanju zunanjega izvajanja podpornih dejavnosti **delno učinkovita**.

Ekonomska fakulteta pred sprejemom odločitev 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 ustreznimi podatki, analizami oziroma drugimi aktivnostmi.

Pred pripravo javnih naročil za storitev varovanja, čiščenja in odnosov z javnostmi Ekonomska fakulteta ni raziskala stanja na trgu. Ustrezno je določila ocenjeno vrednost javnih naročil za storitve varovanja in odnosov z javnostmi, medtem ko pri določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila za storitve čiščenja ni upoštevala vseh ustreznih parametrov oziroma njihovega pričakovanega gibanja, s čimer je spodbudila oblikovanje ponudbenih cen, s katerimi ni mogoče pokriti realnih stroškov dela in materiala, ter je neutemeljeno omejila konkurenco. Vse ponudbe, razen izbrane, so bile izločene kot nedopustne, ker so presegale zagotovljena sredstva. Pri določitvi ocenjene vrednosti za storitve varovanja, čiščenja in odnosov z javnostmi je Ekonomska fakulteta ravnala transparentno.

Tehnične specifikacije in merila v razpisni dokumentaciji za oddajo storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi ter pogoje za oddajo storitev čiščenja je Ekonomska fakulteta oblikovala tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja, saj so bila merila za vse ponudnike določena in uporabljena enako, vsi so bili o njih tudi hkrati in na enak način obveščeni. Ekonomska fakulteta je pri izbiri izvajalca storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi izbrala ustrezno vrsto postopka. Pri izbiri izvajalca storitev čiščenja je zagotovila preglednost postopka in enakopravno obravnavo ponudnikov, pri izbiri izvajalca storitev varovanja pa je z zahtevo, da so ustrezna referenca le opravljene storitve varovanja izobraževalnih in raziskovalnih objektov, ki zaposlujejo 250 oseb ali več, neupravičeno omejila konkurenco med ponudniki, saj zahteva ni bila dovolj smiselno povezana s predmetom javnega naročanja. Pri izbiri izvajalca storitev varovanja je neenakopravno obravnavala ponudnike in neupravičeno omejevala konkurenco tudi z določitvijo pogoja glede finančnega položaja ponudnikov, saj je zahtevana višina letnega prometa bistveno presegala dvakratnik ocenjene vrednosti, zato ta pogoj ni bil sorazmeren predmetu javnega naročila. Tudi pri izbiri izvajalca storitev odnosov z javnostmi je fakulteta z zahtevo, da ustreza le referenca s področja visokega šolstva, neutemeljeno zožila konkurenco med ponudniki.

Ekonomska fakulteta je pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila z izbranim ponudnikom storitev čiščenja in varovanja preverila obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu in njegovih zakonitih zastopnikih. V postopku izbire izvajalca storitev čiščenja je ponudnika z najnižjo ponudbeno ceno pozvala k pojasnilu neobičajno nizke cene, vendar po prejemu pojasnil od ponudnika ni zahtevala nobenih dokazil ali druge dokumentacije, s katero bi preverila resničnost oziroma utemeljenost njegovih navedb, zaradi česar se po našem mnenju fakulteta ni ustrezno prepričala, da nizka ponudbena cena ne bo privedla do kršenja delovnopravne zakonodaje s strani izbranega ponudnika ter da bo ponudnik zagotovil izvedbo naročila na zahtevan oziroma dogovorjen način. Pogodbo z izbranim izvajalcem storitev čiščenja oziroma varovanja je sklenila pod razveznim pogojem in s tem zagotovila podlago za prekinitev pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, vendar pa po preteku določenega časa ni preverila, ali morda niso nastopile okoliščine za razvezo pogodbe, ter je tako ravnala socialno odgovorno le pred sklenitvijo pogodbe. Med pogoji za sodelovanje v postopku izbire izvajalca 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. S tem, ko je zahtevano število delavcev dosegalo oziroma celo presegalo relevantne normative, pa je čistilcem in varnostnikom, ki so izvajali storitve na fakulteti, omogočila tudi boljše in bolj varne delovne pogoje zlasti z vidika organizacije dela in delovnega časa. Ekonomska fakulteta je za oddajo storitev čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem med merila vključila tudi takšna, ki so zasledovala socialne vidike, in z določitvijo merila pri naročanju storitev čiščenja, da ima nominirani kader s ponudnikom storitev sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, nedvomno zagotovila tudi višjo raven varovanja dostojnega dela z vidika trajnosti zaposlitve. Čeprav Ekonomska fakulteta ni v celoti sledila usmeritvam Ministrstva za javno upravo o razmerjih med težo socialnih in drugih meril v primerjavi s ceno, pa je socialnim merilom določila večjo utež kot drugi javni zavodi, vključeni v prečno revizijo, in večjo utež, kot so jo v povprečju določili drugi javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javna naročila storitev varovanja in čiščenja, socialno odgovornost pa je izkazala tudi z ustrezno določenim zahtevanim številom neposrednih izvajalcev storitev čiščenja in varovanja.

4. Priporočila

Univerzi v Ljubljani, Ekonomski fakulteti priporočamo, naj:

- pri pripravi ocenjene vrednosti javnega naročila upošteva ustrezne spremenljivke in njihovo predvideno gibanje, kot sta dvig minimalne plače in rast cen življenjskih potrebščin v obdobju izvajanja javnega naročila.

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, Ekonomski fakulteti,
2. dr. Metki Tekavčič,
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