



REVIZIJSKO POROČILO

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v Narodni in univerzitetni knjižnici

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 v Narodni in univerzitetni knjižnici

Številka: 322-5/2023-29

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** (v nadaljevanju: zavod), 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.

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 bil zavod pri tem **delno učinkovit**.

Zavod pred sprejemom odločitev o oddaji storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi v izvajanje zunanjim izvajalcem ni izdelal ustreznih analiz, s katerimi bi podprl odločitev za oddajo storitev zunanjim izvajalcem in izkazal, 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 zavod ni raziskal stanja na trgu. Načina izračuna ocenjene vrednosti storitev varovanja ni v celoti ustrezno pojasnil, storitve odnosov z javnostmi, ki jih je izbrani izvajalec v letu 2022 izvajal na podlagi večjega števila pogodb, pa bi bilo treba s stališča določitve ocenjene vrednosti javnega naročila upoštevati skupaj. Zaradi prenizko ocenjene vrednosti storitev odnosov z javnostmi zavod ni izpolnil obveznosti objave o oddaji teh naročil na portalu javnih naročil, s čimer bi sledil načelu preglednosti, in ni zagotovil dostopa do informacij o oddanih javnih naročilih. Izvajalca storitev čiščenja in varovanja je izbral v ustreznem postopku, vendar bi moral v postopku oddaje javnega naročila za storitve varovanja ponudbo izbranega ponudnika obravnavati kot nedopustno ter postopek oddaje javnega naročila ponoviti. Tehnične specifikacije, merila in pogoje v razpisni dokumentaciji je oblikoval tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja. Pri izbiri izvajalca storitev s področja odnosov z javnostmi bi bilo zaradi istovrstnosti ter večletnega rednega ponavljanja javnih naročil teh storitev ravnanje zavoda učinkovitejše, če bi izvajalca izbral v katerem od bolj transparentnih postopkov, ki jih določa zakon.

Zavod je pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila storitev čiščenja oziroma varovanja preveril morebiten obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje, ter si je zagotovil podlago za prekinitev pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, saj je pogodbo oziroma okvirni sporazum z izbranim izvajalcem čiščenja

oziroma varovanja sklenil pod razveznim pogojem, vendar pa po preteku določenega časa ni preveril, ali morda niso nastopile okoliščine, ki bi zahtevale razvezo pogodbe oziroma okvirnega sporazuma. Med pogoji za sodelovanje v postopku izbire izvajalca čiščenja in varovanja je jasno in natančno določil potrebno število delavcev, med merila pa vključil tudi takšna, ki so zasledovala socialne vidike, in jim vsaj pri storitvah varovanja določil večjo utež kot drugi javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javna naročila storitev varovanja.

Računsko sodišče je zavodu podalo **priporočili** za učinkovitejše zagotavljanje podpornih dejavnosti.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Predstavitev revidiranca	9
1.3 Predstavitev področja revizije	10
1.3.1 Zunanje izvajanje dejavnosti	10
1.3.2 Obseg izbranih podpornih 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	17
2.1.2 Storitve odnosov z javnostmi	19
2.2 Izbira zunanjih izvajalcev podpornih storitev	23
2.2.1 Ocenjena vrednost	23
2.2.1.1 Preverjanje trga storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi	25
2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja	25
2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja	26
2.2.1.4 Ocenjena vrednost storitev s področja odnosov z javnostmi	28
2.2.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročila	29
2.2.2.1 Storitve čiščenja	31
2.2.2.2 Storitve varovanja	33
2.2.2.3 Storitve s področja odnosov z javnostmi	35
2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil	36
2.3 Socialno odgovorno javno naročanje	37
2.3.1 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje	40
2.3.1.1 Storitve čiščenja	40
2.3.1.2 Storitve varovanja	41
2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb	42
2.3.3 Zahteve in merila za izbor	42

3. Mnenje	46
4. Priporočila	48

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Narodne in univerzitetne knjižnice 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 8. 9. 2023.

Naša pristojnost je na podlagi opravljene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti zavoda pri zagotavljanju izbranih podpornih dejavnosti, ki jih je zavod oddal 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. V zavodu so bile to storitve čiščenja prostorov, varovanja zgradb in prostorov in odnosov z javnostmi.

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

ali je zavod pri zagotavljanju izbranih podpornih storitev ravnal učinkovito in socialno odgovorno.

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

- ali je bil zavod pri odločanju o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem učinkovit;
 - ali je zavod sprejel odločitev o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem na podlagi ustreznih podatkov in analiz,

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-5/2023/6.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

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

- ali je zavod po sklenitvi pogodbe periodično, na pregleden način, spremljal njeno izvajanje z namenom preverjanja učinkovitosti oddaje storitev zunanjemu izvajalcu glede na kriterije, na podlagi katerih je odločitev sprejel;
- ali je zavod pri izbiri zunanjih izvajalcev podpornih storitev sledil temeljnim načelom javnega naročanja;
 - ali je zavod ustrezno določil ocenjeno vrednost javnega naročila,
 - ali je zavod pri izbiri in izvedbi postopka oddaje javnega naročila ter pri sklenitvi pogodbe z izbranim izvajalcem zagotovil gospodarno porabo javnih sredstev ter spoštovanje vseh ostalih načel javnega naročanja,
 - ali je zavod ustrezno poročal o storitvah, ki jih je oddal v zunanje izvajanje;
- ali je zavod zagotovil socialno odgovorno javno naročanje;
 - ali je zavod posebej skrbno preveril, da pri izbranem izvajalcu ne obstajajo okoliščine, povezane s kršitvami delovne in socialne zakonodaje,
 - ali je preverjal neobičajno nizke cene ponudb,
 - ali je pri izvajanju sklenjene pogodbe pri izvajalcu storitev preverjal zakonske zahteve glede izpolnjevanja obveznosti, ki se nanašajo na socialne vidike, in zagotovil podlago za prenehanje pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev,
 - ali je zavod za oddajo javnega naročila storitev poleg merila najnižje cene uporabil tudi druga merila.

Poslovanje zavoda smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu skladno s sodili za presojo učinkovitosti. Poslovanje smo ocenili kot neučinkovito, če njegovo 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 zavoda 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 zavoda; intervjuji in pridobivanjem pisnih pojasnil pri revidiranju; z analiziranjem vseh pridobljenih podatkov in informacij, povezanih s področjem revidiranja; s pregledom spletnih strani, medijskih poročil in drugih javno dostopnih virov.

1.2 Predstavitev revidiranja

Zavod je nacionalna knjižnica Republike Slovenije, katere temeljno poslanstvo je zbiranje in varovanje ter zagotavljanje uporabe nacionalne zbirke knjižničnega gradiva, strokovna podpora knjižnicam pri izvajanju javne službe in nacionalnemu bibliografskemu sistemu ter vključevanje v mednarodne knjižnične povezave. Zavod opravlja tudi funkcijo univerzitetne knjižnice Univerze v Ljubljani in skrbi za Plečnikovo in drugo dediščino, ki jo ima v uporabi ali jo poseduje, ter opravlja ustrezno arhivsko dejavnost. Ustanovitelj zavoda je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in

obveznosti pa izvaja Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada).⁶ Organi zavoda so ravnatelj, svet in strokovni svet.

Zavod je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2022 izkazoval sredstva v vrednosti 22.602.843 EUR, ki so bila za 0,9 % višja kot leto poprej. Podatke o prihodkih in odhodkih zavoda prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Prihodki in odhodki zavoda v letih 2021 in 2022

Postavka	Leto 2022 v EUR	Leto 2021 v EUR	Indeks 2022/2021
	(1)	(2)	(3)=(1)/(2)*100
Prihodki	8.979.077	8.404.987	107
Odhodki	9.016.779	8.275.539	109
Presežek odhodkov nad prihodki	37.702	0	/
Presežek prihodkov nad odhodki	0	129.448	0

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

Na dan 31. 12. 2022 je bilo v zavodu 141 zaposlenih.

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

- Viljem Leban, ravnatelj, do 23. 7. 2024,
- mag. Marijan Rupert, v. d. ravnatelja, od 24. 7. 2024 do 30. 11. 2024 in
- dr. Jana Kolar, ravnateljica od 1. 12. 2024.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Zunanje izvajanje dejavnosti

Pri zunanjem izvajanju dejavnosti ali tako imenovanem outsourcingu⁷ 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 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.

⁶ Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Narodna in univerzitetna knjižnica (v nadaljevanju: sklep o ustanovitvi), Uradni list RS, št. 46/03, 85/08 in 30/19.

⁷ 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.

Zunanje izvajanje podpornih 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 eksteralizacijo 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.⁸

Tudi subjekti v javnem sektorju se vse pogostejše odločajo, da podporne dejavnosti oddajo v izvajanje specializiranim zunanjim izvajalcem, ki posedujejo strokovno znanje, izkušnje in opremo, pri čemer svojo odločitev o prenosu dejavnosti na zunanje izvajalce 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.⁹ 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 ustanovljen, in morebitnih javnih pooblastil. Vendar pa mora javni zavod v primeru, ko podporno storitev odda v zunanje izvajanje, pri izbiri izvajalca slediti veljavni zakonodaji s področja javnega naročanja in zagotoviti spoštovanje vseh temeljnih načel javnega naročanja. S tem na eni strani zagotavlja konkurenco in enakopravno obravnavo ponudnikov, na drugi strani pa gospodarno in učinkovito ter transparentno porabo javnih

⁸ Miha Poredoš, Od outsourcinga do insourcinga: definicije, primeri, praksa, [URL: <https://www.zsss.si/outsourcing-insourcing-primeri-306/>], 9. 5. 2024.

⁹ 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], 9. 5. 2024.

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 naročanja¹⁰, 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 podpornih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem

V letu 2022 so stroški vseh storitev v zavodu znašali 2.791.645 EUR in so bili glede na leto poprej višji za 5 %. Njihov delež v celotnih odhodkih je znašal 31 %. Stroški izbranih storitev, ki so predmet revizije v zavodu, so v letu 2022 znašali 288.088 EUR in so v celotnih stroških storitev predstavljali 10,3-odstotni delež, v celotnih odhodkih pa 3,2-odstotni delež.

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

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

Vrsta podporne storitve	Št. zunanjih izvajalcev v letu 2022	Strošek storitve v letu 2022 v EUR z DDV ¹⁾	Strošek storitve v letu 2021 v EUR z DDV ¹⁾	Indeks 2022/2021
(1)	(2)	(3)	(4)	(3/4)*100
Čiščenje	1	144.884	126.341	115
Varovanje	1	109.585	75.505	145
Odnosi z javnostmi	1	33.619	37.873	89
SKUPAJ	3	288.088	239.719	120

Opomba: ¹⁾ Z odbitnim deležem DDV.

Vir: podatki zavoda.

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 zavod ni naročal.

¹⁰ 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).

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)
Valina, d. o. o. ¹⁾	49.537	Odprti postopek	48 mesecev	9. 4. 2018	9. 4. 2022
Valina, d. o. o.	96.136	Odprti postopek	48 mesecev	9. 4. 2022	9. 4. 2026
SKUPAJ	145.673	/	/		

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: Valina.

Vir: podatki zavoda.

V reviziji smo podrobneje preverili 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)
FIT varovanje, d. d. ¹⁾	32.432	postopek po ZJN-2 ¹¹		16. 6. 2015	17. 6. 2022
FIT varovanje, d. d.	29.652	Evidenčni postopek	3 mesece	17. 6. 2022	17. 9. 2022
FIT varovanje, d. d.	48.097	Odprti postopek	48 mesecev	18. 9. 2022	17. 9. 2026
SKUPAJ	110.181	/	/		

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: FIT varovanje.

Vir: podatki zavoda.

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

¹¹ Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14, 90/14 – ZDU-11 in 91/15 – ZJN-3).

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)
<i>Paket storitev s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja</i>					
Kreativna baza d. o. o. ²⁾	6.006	Evidenčni postopek	6 mesecev	1. 1. 2022	30. 6. 2022
Kreativna baza d. o. o.	6.006	Evidenčni postopek	6 mesecev	1. 7. 2022	31. 12. 2022
Skupaj	12.012	/	/		
<i>Paket storitev s področja strateškega svetovanja pri izvedbi kampanje za NUK 2¹⁾</i>					
Kreativna baza d. o. o.	8.676	Evidenčni postopek	6 mesecev	1. 1. 2022	30. 6. 2022
Kreativna baza d. o. o.	8.676	Evidenčni postopek	6 mesecev	1. 7. 2022	31. 12. 2022
Skupaj	17.352	/	/		
SKUPAJ	29.364	/	/		

Opomba: ¹⁾ Nova Narodna in univerzitetna knjižnica v Ljubljani (v nadaljevanju: NUK 2).

²⁾ V nadaljevanju: Kreativna baza.

Vir: podatki zavoda.

V reviziji smo obravnavali vsa javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od vrednosti za objavo¹², izvedena v letu 2022. Preverili smo tudi, ali je zavod podobne storitve potreboval tudi leto poprej in je šlo torej za naročila, ki so se ponavljala vsako leto, za kar bi bilo učinkoviteje izvajati postopek male vrednosti po ZJN-3.

¹² Tako imenovana evidenčna javna naročila.

2. Ugotovitve

2.1 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je zavod sprejel odločitev o oddaji storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi zunanjim izvajalcem na podlagi ustreznih podatkov in analiz ter ali je po sklenitvi pogodb periodično in na pregleden način spremljal njihovo izvajanje z namenom preverjanja učinkovitosti oddaje storitev zunanjemu izvajalcu glede na kriterije, na podlagi katerih je odločitev sprejel, smo preverili, ali je zavod pred odločitvijo o načinu izvajanja navedenih podpornih storitev izvedel stroškovne analize ter analize drugih prednosti in slabosti, s katerimi je izkazal 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 zavoda, 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 moral oceniti vse stroške, ki bi jih povzročilo opravljanje posamezne storitve z notranjimi viri, torej z delavci, zaposlenimi pri njem; to so stroški dela, materiala, vzdrževanja in amortizacija opreme, usposabljanja zaposlenih ter drugi stroški, povezani z izvajanjem storitev. Na drugi strani bi moral 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 imel z lastno izvedbo. Poleg stroškovne analize pa lahko zavodu 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 zavoda.

Strokovna literatura razvršča prednosti, ki jih lahko prinaša zunanje izvajanje storitev, v naslednje skupine¹³:

- 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;

¹³ Državni zbor, Raziskovalno-dokumentacijski sektor: Insourcing v javnem sektorju, 2019, [URL:

- tehnologija in tehnološko znanje: zunanji izvajalec je specialist na svojem področju in stalno vlaga v najnovejšo tehnologijo in nadgrajuje znanje svojih zaposlenih;
- 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 s strani 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 moral biti zavod osredotočen ne samo na kratkoročne koristi – to so predvsem finančne, temveč bi moral upoštevati tudi koristi, ki spodbujajo dolgoročno učinkovitost in uspešnost in tudi socialno odgovornost zavoda.

Zavod bi moral pred sprejemom odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem izdelati stroškovno analizo, v kateri bi upošteval 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 zavod svojih odločitev o oddaji podpornih storitev čiščenja, varovanja in storitev odnosov z javnostmi v zunanje izvajanje ni sprejel na podlagi kakršnihkoli stroškovnih analiz.

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

Pojasnilo zavoda

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti je načrtovano v vsakoletnem programu dela in finančnem načrtu zavoda. Predlog dokumenta posreduje v mnenje Ministrstvu za kulturo (v nadaljevanju: ministrstvo), ustreznost programa pa potrdi strokovna komisija za knjižnično dejavnost. Po prejemu odločbe, ki jo izda ministrstvo za tekoče leto, zavod pripravi program dela, h kateremu izda soglasje svet zavoda, v katerem so tudi predstavniki ustanovitelja. O zunanjem izvajanju podpornih storitev zavod poroča tudi v letnem poročilu, h kateremu da soglasje svet zavoda, dokončno pa ga potrdi ministrstvo. Svet zavoda in ministrstvo sta v vseh letih izvajanja podpornih dejavnosti z zunanjimi izvajalci potrjevala programe dela in letna poročila.

2.1.1 Storitve čiščenja in varovanja

Zavod v letu 2022 v Službi za tehnično vzdrževanje in investicije ni imel sistemiziranih delovnih mest za opravljanje nalog čiščenja in varovanja prostorov oziroma zgradb. Za izvajanje navedenih storitev je zunanji izvajalec zavodu za leto 2022 zaračunal 255.854 EUR.

Kot razloge za oddajanje storitev varovanja in čiščenja v izvajanje zunanjim izvajalcem je zavod tako navedel, da z lastnim kadrom ni mogel in ne more na primeren način zagotavljati vseh licenc za izvajanje dejavnosti čistilnih servisov, še posebej pa ne varnostnih služb ter tehničnih sistemov za varovanje (protipožarnih sistemov alarmiranja, protivlomnih sistemov, sistemov za alarmiranje izliva vode, video nadzornih sistemov ter dejavnosti varnostno-nadzornih centrov). Poleg tega zavod meni, da ni niti racionalno niti ekonomično, da bi za varovanje ljudi in premoženja zagotavljali lastno službo z vsemi potrebnimi licencami, varnostno-nadzornim centrom, podobno pa velja tudi za storitve čiščenja, ki jih je na območju kulturnega spomenika z upoštevanjem uredb s področja dejavnosti čiščenja (na primer uporabe zelenih čistil) še posebej zahtevno izvajati. Zavod v razpisni dokumentaciji med pogoji za sodelovanje ni zahteval posebnih licenc za izvajanje dejavnosti čistilnih servisov niti drugih posebnih zahtev, iz katerih bi izhajala potreba po dodatnem znanju ali sposobnostih pri izvajanju storitev čiščenja na območju kulturnega spomenika. Zavod je v tehničnih specifikacijah zahteval izpolnjevanje okoljskih zahtev glede čistil iz Uredbe o zelenem javnem naročanju¹⁴, iz katerih pa ne izhajajo posebne ali druge zahteve za uporabo čistil, ki bi bile primernejše za zaščiten spomenik zgodovinske pomembnosti in svetovne dediščine. Zato ocenjujemo, da zavod ni ustrezno in zadostno utemeljil razlogov za oddajo storitev čiščenja zunanjemu izvajalcu. Objavljeno javno naročilo za storitve varovanja je vsebovalo posebne zahteve glede usposobljenosti ponudnikov – razpolaganje z določenimi licencami in določenim številom strokovno usposobljenih varnostnikov, vendar pa zavod ni opravil analiz, na podlagi katerih bi lahko ocenil, ali je – upošteva tovrstne posebne zahteve – oblikovanje lastne varnostne službe v primerjavi z oddajo podpornih storitev zunanjim izvajalcem (ne)racionalno in (ne)ekonomično.

Zavod je oddajo storitev čiščenja in varovanja v zunanje izvajanje utemeljil tudi z omejitvami ministrstva pri pripravi kadrovskih načrtov. Ministrstvo je zavod pozvalo¹⁵ k predložitvi finančnega načrta in programa dela za leto 2022, v katerem število zaposlenih na dan 1. 1. 2022 ni smelo presegati dovoljenega števila zaposlenih na dan 1. 1. 2021. Tako je zavod navedel, da število EPZ¹⁶ ni smelo preseči 132, kar je pomenilo, da bi moral zmanjšati število strokovnega kadra za vsaj 10, če bi zagotavljal storitve čiščenja in varovanja z lastnim kadrom. Ugotovili smo, da zavod ni izvedel nobenih aktivnosti za odpravo oziroma omilitve omejitve števila zaposlenih s strani ministrstva, ki bi vodile k možnosti zaposlovanja lastnega kadra za izvajanje dejavnosti čiščenja in varovanja. 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 2019¹⁷ ter Zakon o

¹⁴ Uradni list RS, št. 51/17, 64/19, 121/21.

¹⁵ Z dopisom št. 6110-619/2021/1 z dne 13. 10. 2021.

¹⁶ Ekvivalent polne zaposlitve.

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

izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021¹⁸ 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.¹⁹

Po navedbah zavoda so storitve čiščenja in varovanja oddane zunanjim izvajalcem že od sredine 90. 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 zajel in osvetlil vse vidike oddanih dejavnosti (potrebe zavoda, novosti na trgu, katere storitve bi lahko zavod sam izvajal in na kakšen način, kaj bi lahko drugače izvajali in podobno) ter na ta način utemeljil svojo odločitev in zagotovil gospodarno rabo proračunskih sredstev. Pa tudi v primeru, če se zavod na podlagi analiz odloči za oddajo storitev v zunanje izvajanje, je kot kupec storitve dobro seznanjen s svojimi potrebami in ve, katere vrste storitev in kakšne kakovosti želi dobiti in potrebuje, zato bo znal pripraviti kakovostno razpisno dokumentacijo za izvedbo postopka oddaje javnega naročila, na podlagi katere bo lahko pridobil 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, zmogljivosti, znanj in izkušenj, brez utemeljitve in ustrezne obrazložitve odločitve, lahko privede do neučinkovite in nepregledne rabe javnih sredstev.

Ukrep zavoda

Ravnateljica zavoda je sprejela Načrt aktivnosti za izvedbo stroškovnih in drugih analiz za sprejem odločitve o načinu izvajanja podpornih dejavnosti čiščenja in varovanja v NUK²⁰ (v nadaljevanju: načrt aktivnosti). Namen načrta aktivnosti je omogočiti, da se odločitve o lastnem izvajanju ali o oddaji izvajanja podpornih dejavnosti čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem sprejmejo na podlagi temeljitih in objektivnih analiz, ki upoštevajo finančne, kvalitativne, socialne in zakonodajne vidike. Načrt aktivnosti opredeljuje več potrebnih aktivnosti, vključno z izvedbo stroškovnih in drugih analiz prednosti in slabosti ter analizami trga, katerih rezultat bo sprejem odločitve o načinu izvajanja podpornih dejavnosti čiščenja in varovanja s strani vodstva zavoda. Za vsako od načrtovanih aktivnosti so opredeljene odgovorne osebe oziroma enote zavoda ter roki za izvedbo posamezne aktivnosti.

¹⁸ 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).

¹⁹ 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.

²⁰ Št. 4302-2/2024-1 z dne 9. 12. 2024.

2.1.2 Storitve odnosov z javnostmi

V Službi za prireditve in odnose z javnostmi je imel zavod sistemiziranih 7 delovnih mest, od katerih sta bili 2 nezasedeni. Za izvajanje storitev odnosov z javnostmi je zunanji izvajalec zavodu za leto 2022 zaračunal 29.364 EUR.

Zavod je zunanje izvajanje storitev odnosov z javnostmi utemeljil z argumentom, da zaradi omejitve zaposlovanja razpoložljivi kadri v zavodu niso imeli potrebnih kompetenc na področju odnosov z javnostmi in mediji.

Zavod je imel z izvajalcem Kreativna baza za leto 2022 sklenjene 4 pogodbe, od katerih je bil v 2 pogodbah predmet izvajanje paketa storitev s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja v povezavi s promocijo zavoda, 2 pogodbi pa sta se nanašali na paket storitev s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja v povezavi s promocijo NUK 2. Kljub temu da je bil predmet pogodb razdeljen na različni vrsti promocije, vsaka od promocij pa na 2 obdobji, smo ugotovili, da je paket storitev obsegal povsem enake dejavnosti v vseh 4 pogodbah²¹. Zavod je z istim izvajalcem sodeloval že v letu 2021, ko je za zavod izvajal enake storitve kot v letu 2022, prav tako na podlagi 4 sklenjenih pogodb, katerih skupna pogodbeni vrednost je znašala 22.000 EUR brez DDV. Zavod je z izvajalcem v letih 2021 in 2022 realiziral skupni promet v znesku 46.955 EUR brez DDV. S portala za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji²² je razvidno, da zavod z izvajalcem posluje že od vključno decembra 2019 dalje, v obdobju od začetka poslovanja do konca leta 2022 je z njim realiziral za 81.963 EUR z DDV prometa.

Zavod ocenjuje, da bi bila zanj ustrezna rešitev zaposlitev strokovnega sodelavca (1 EPZ) z ustreznimi kompetencami, kar bi bilo z vidika stroškov enako stroškom, ki jih ima zavod z oddajo storitev zunanjemu izvajalcu, saj bi tako stroški oddajanja del zunanjemu izvajalcu kot stroški dela zaposlenega znašali približno enako, to je 29.000 EUR. Vendar pa zavod kljub temu da zaposlitev dodatnega zaposlenega ne bi povzročila višjih stroškov od stroškov oddajanja del zunanjemu izvajalcu, ministrstva ni zaprosil za odobritev povečanja števila javnih uslužbencev v kadrovskem načrtu za leto 2022. Kljub omejevanju zaposlovanja bi zavod po naši oceni lahko ministrstvu podal predlog za zaposlitev dodatnega kadra in tak predlog argumentiral s stroškovno analizo in prednostmi, ki izhajajo iz izvajanja dejavnosti z lastnimi viri v primerjavi z zunanjim izvajalcem. Zavod je imel v letu 2022 v Službi za prireditve in odnose z javnostmi zaposlene 3 bibliotekarje²³, 2 samostojna svetovalca²⁴ in strokovnega sodelavca. Pojasnil je, da ti zaposleni nimajo izobrazbe s

²¹ Paket storitev je zajemal naslednje dejavnosti: podpora pri pripravi načrta komuniciranja za dogovorjeno časovno obdobje glede na predvidene aktivnosti (znotraj načrta komuniciranja v sodelovanju z zavodom določi komunikacijske cilje, ciljne javnosti, ključna sporočila, strateški pristop h komuniciranju, časovni okvir, komunikacijske kanale in operativni načrt komuniciranja z mediji); podpora pri določanju aktualnih tem, komunikacijskih orodij in komunikacijskih kanalov za gradnjo odnosa s ključnimi javnostmi s poudarkom na odnosih z mediji (organizacija in priprava konceptov intervjujev, prispevkov in reportaž v nacionalnih, lokalnih, regionalnih in specializiranih medijih v skladu z načrtom komuniciranja); celovita medijska podpora izpostavljenih dogodkov; podpora pri avtorizaciji intervjujev ter odgovorov na novinarska vprašanja; strateško svetovanje in mreženje z namenom večje prepoznavnosti naročnika; upravljanje ugleda naročnika (osebni kontakt z mediji, mnenjskimi voditelji in odločevalci).

²² Erar. [URL: <https://erar.si/>], 9. 5. 2024.

²³ 2,5 EPZ.

²⁴ 1,5 EPZ.

področja komunikologije²⁵ in nimajo kompetenc za učinkovito vodenje odnosov z javnostmi in sorodnih dejavnosti. Za opravljanje del in nalog na področju, ki jih je zavod oddajal zunanjemu izvajalcu, bi morali po mnenju zavoda zaposleni pridobiti kompetence komunikologa in znanja ter izkušnje, vezane na specifično področje komunikacij z javnostmi v kulturi. Kompetence, ki jih mora imeti komunikolog ali strokovnjak za komuniciranje, so raznolike in obsegajo širok spekter veščin in znanj.

Iz Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Narodni in univerzitetni knjižnici²⁶ izhaja, da je bila celotno leto 2022 za delovni mesti strokovni sodelavec in samostojni svetovalac zahtevana izobrazba specializacija po visokošolski izobrazbi (prejšnja) ali visokošolska univerzitetna izobrazba (prejšnja) ali magistrska izobrazba ustrezne smeri (tarifni razred VII/2), za delovno mesto bibliotekar pa specializacija po visokošolski izobrazbi (prejšnja) ali visokošolska univerzitetna izobrazba (prejšnja) ali magistrska izobrazba bibliotekarske ali druge ustrezne smeri (tarifni razred VII/2). Iz navedenega izhaja, da so zaposleni na teh delovnih mestih izpolnjevali pogoje za zasedbo delovnih mest glede zahtevane izobrazbe; v nasprotnem primeru sicer ne bi izpolnjevali pogojev za zaposlitev na teh delovnih mestih v Službi za prireditve in odnose z javnostmi. Po drugi strani pa iz zahtev za zasedbo delovnih mest, sistemiziranih v Službi za prireditve in odnose z javnostmi, ne izhajajo zahteve po izobrazbi iz komunikologije in/ali kompetencah za učinkovito vodenje odnosov z javnostmi in sorodnih dejavnosti.

Iz opisa del in nalog delovnih mest, ki jih zasedajo zaposleni v Službi za prireditve in odnose z javnostmi, navedenih v Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Narodni in univerzitetni knjižnici, izhaja, da opravljajo delo na področju odnosov z javnostmi, saj njihove naloge obsegajo dela, kot so: komuniciranje z domačo in mednarodno javnostjo; skrb za javno podobo in prepoznavnost knjižnice; priprava gradiv za medije in spletno stran knjižnice (sporočila za javnost, članki, vabila); koordinacija pridobivanja prispevkov za objavo; priprava načrta komuniciranja z javnostmi; priprava marketinškega načrta; organizacija razstav in drugih kulturnih prireditev in dogodkov v knjižnici; načrtovanje in izvajanje promocije knjižnice; koordinacija mednarodnih obiskov in izmenjav in drugo. Iz navedenega torej izhaja, da so zaposleni v Službi za prireditve in odnose z javnostmi, ne glede na njihovo izobrazbo, opravljali dela, ki so povezana s promocijo zavoda in promocijo NUK 2. Zunanji izvajalec Kreativna baza je namreč na podlagi sklenjenih pogodb za leto 2022 nudil in izvajal storitve, kot so: podpora pri pripravi načrta komuniciranja za dogovorjeno časovno obdobje glede na predvidene aktivnosti; podpora pri določanju aktualnih tem, komunikacijskih orodij in komunikacijskih kanalov za gradnjo odnosa s ključnimi javnostmi s poudarkom na odnosih z mediji; celovita medijska podpora izpostavljenih dogodkov; podpora pri avtorizaciji intervjujev ter odgovorov na novinarska vprašanja; strateško svetovanje in mreženje z namenom večje prepoznavnosti naročnika ter upravljanje ugleda naročnika. Iz opisa storitev s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja, ki ga je izvajal izvajalec Kreativna baza, torej izhaja, da je v večjem obsegu nudil zavodu le podporo pri izvajanju storitev s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja, zaposleni zavoda pa so tudi izvajali naloge s tega področja. Glede na to, da zavod z izvajalcem sodeluje že od konca leta 2019, bi

²⁵ Po izobrazbi so univ. dipl. politolog, mag. diplomacije, univ. dipl. filozof, univ. dipl. prof. zgodovine, dipl. bibliotekarka, univ. dipl. arhitekt.

²⁶ Čistopis pravilnika št. 007-2/2019-23 z dne 30. 6. 2022 (pravilnik je v veljavo stopil 11. 12. 2019, nadaljnje dopolnitve in spremembe pravilnika pa so se uveljavile 8. 6. 2020, 27. 1. 2021, 16. 6. 2021 in 2. 6. 2022).

morali biti po naši oceni zaposleni v vsem tem času nudenja podpore zunanjega izvajalca zavodu že usposobljeni za samostojno izvajanje teh nalog.

S Seznama zasedenosti delovnih mest za leto 2022²⁷ izhaja, da je bilo v Službi za prireditve in odnose z javnostmi prosto delovno mesto vodje oddelka. Zavod, kljub temu da naj bi imel potrebe po ustrežnejših kompetencah svojih zaposlenih s področja vodenja dejavnosti na področju odnosov z javnostmi, medijskega svetovanja ter komuniciranja, ni izvedel nobenih aktivnosti, ki bi vodile do zaposlitve vodje Službe za prireditve in odnose z javnostmi, ki bi izpolnjeval zahteve zavoda (zavod ni objavljala prostega delovnega mesta, ni bil aktiven pri povečanju kadrovskega načrta, ni izkazal, da bi kako drugače poskušal najti ustrezen kader). Zavod bi sicer lahko opravil tudi razmislek o dodatnih potrebnih izobraževanjih (in jih tudi izvedel) zaposlenih s področja odnosov z javnostmi. Dober in gospodaren delodajalec prepozna prednosti in slabosti svojih zaposlenih ter jim z možnostjo različnih izobraževanj ter napredovanj omogoča rast in razvoj znotraj organizacije, s čimer posledično omogoči, da zaposleni svoje delo opravljajo bolj učinkovito in uspešno. Prav tako pa zaposleni skozi delovne izkušnje pridobijo dodatno in dragoceno znanje, ki ga v času rednega izobraževanja ni mogoče pridobiti, a le v primeru, da jim to delodajalec omogoči. Večletno sodelovanje s Kreativno bazo bi lahko zavod po naši oceni izkoristil za pridobivanje dodatnega znanja, kar bi moralo privedi do usposobljenosti zaposlenih za samostojno opravljanje del in nalog na delovnih mestih, na katera so razporejeni. Nenazadnje pa se zavod sam odloči, katere so tiste kompetence in veščine ter znanje, ki jih kandidat za zaposlitev mora imeti in izpolnjevati, da ga lahko zaposli na določeno delovno mesto.

Zavod je sodelovanje z zunanjim izvajalcem Kreativna baza dodatno utemeljil s tem, da je sistematična in konstantna medijska prisotnost ustanove in učinkovito posredovanje sporočil ter doseganje ključnih ciljnih skupin, ki jih nagovarja, bistveno za doseganje zastavljenih ciljev ustanove ter zagotovitev stabilnih osnov in virov za njeno delovanje. Poleg tega navaja, da so bile izvedene dejavnosti na področju promocije projekta gradnje NUK 2 koristne in učinkovite, kar utemeljuje s tem, da je bil dosežen cilj 1.3 iz Strateškega načrta Narodne in univerzitetne knjižnice za obdobje 2020–2024²⁸ (v nadaljevanju: strateški načrt NUK 2020–2024), ki ga je decembra 2019 sprejel ravnatelj zavoda, to je "Oblikovanje komunikacijske strategije in vsebine v podporo projekta NUK 2 kot sodobnega stičišča znanja ter prostora ustvarjalnosti, povezovanja in dialoga". Strateški načrt NUK 2020–2024 za presojo uresničitve zastavljenega cilja 1.3 med drugimi navaja naslednja merila: izdelana komunikacijska strategija za obdobje 2020–2025, število medijskih objav o projektu NUK 2, javno izražena podpora ključnih skupin javnosti in deležnikov projektu NUK 2; široka podpora projektu NUK 2 v najširši javnosti. Zavod je predložil dokument Vizija komunikacije NUK 2021–2025, ki ga je izdelal izvajalec Kreativna baza. V Programu dela in finančnem načrtu Narodne in univerzitetne knjižnice za leto 2022 je za to leto določil kazalnike za spremljanje naloge Službe za prireditve in odnose z javnostmi, to je promocija projekta NUK2, in sicer: urejanje in dopolnjevanje spletne strani projekta; snemanje izjav podpornikov (10 posnetih izjav) in predstavitev projekta različnim ciljnim skupinam in javnostim (7 predstavitev). Za spremljanje učinkovitosti in uspešnosti

²⁷ Ki ga je sprejel ravnatelj zavoda 1. 1. 2022.

²⁸ [URL: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.nuk.uni-lj.si/sites/default/files/dokumenti/2020/NUK_StrateskiNacrt_2020-2024.pdf&ved=2ahUKEwjegqX20YWHAXk9QIHHDwCicQFnoECA8QAQ&usg=AOvVaw3dZ95pTZUPXRvVhYkrgy2c], 1. 7. 2024.

vodstva pri izvajanju aktivnosti, to je aktivno sodelovanje pri pripravi projektne dokumentacije in izvedbi projekta NUK 2, pa je določil kazalnike: predstavitev projekta NUK 2 odločevalcem, organizacijam in ustanovam; sodelovanje v kampanji za izgradnjo NUK 2; aktivnosti pri zagotavljanju sredstev za gradnjo NUK 2. V zvezi z izgradnjo NUK 2 pa si je zavod zastavil intenzivno promoviranje projekta v javnosti in predstavitev ključnim odločevalcem, organizacijam in različnim ustanovam. Z namenom spremljanja izvajanja naloge promocija projekta NUK 2 je določil kazalnik aktivno vodenje kampanje NUK 2. V Letnem poročilu NUK 2022 je nato po posameznih nalogah ocenil, ali so bile te realizirane; ugotovil je, da so bile vse naloge realizirane, z izjemo števila posnetih izjav podpornikov, ki je bila delno realizirana. Za spremljanje meril iz strateškega načrta NUK 2020–2024 je torej zavod za leto 2022 opredelil nekatere naloge, ki jih je s kazalniki za uspešnost njihovega izvajanja tudi spremljal, bi pa po naši oceni z vrednotenjem vseh kazalnikov prišel do bolj relevantnih ocen uspešnosti izvajanja vseh zastavljenih nalog v zvezi z izvajanjem projekta NUK 2. Poleg tega menimo, da bi zavod s kazalniki moral meriti predvsem učinke izvedenih nalog v smislu doseganja rezultatov, za katere si je s promocijo prizadeval. Izvedba zastavljenih nalog namreč sama po sebi ne zagotavlja doseganja ciljev promocijskih dejavnosti.

V letu 2022 je zavod prejel 92,7 % prihodkov iz državnega proračuna, ostala sredstva je prejel iz ostalih virov (članarine, izposoja gradiv, zamudnine, izvedba tečajev, bibliotekarskih izpitov, dostopi do zbirk, prihodkov od najemnin, zakupnin in drugo).²⁹ Glede na to, da je zavod ustanovljen v javnem interesu kot nacionalna knjižnica in je za izvajanje javne službe financiran iz državnega proračuna, po naši oceni ne drži trditev zavoda, da je promoviranje dejavnosti potrebno za pridobitev stalnih virov financiranja. To izhaja tudi iz Odločbe Ministrstva za kulturo³⁰ glede financiranja za leto 2022, s katero je ministrstvo zavodu za izvedbo programa dela za leto 2022 odobrilo sredstva iz državnega proračuna, in sicer za pokrivanje splošnih stroškov delovanja, stroškov dela, programskih materialnih stroškov in za nakup knjižničnega gradiva.

Eden izmed prednostnih ciljev na področju predstavitvene in promocijske dejavnosti je bila tudi kampanja za izgradnjo NUK 2, za katero pa je ministrstvo v navedeni odločbi izpostavilo, da bi dejavnosti s področja oblikovanja komunikacijskih strategij in vsebin v podporo NUK 2, vključno z izvedbo javne kampanje v podporo izgradnje NUK 2, morale v večji meri potekati v sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za izobraževanje in znanost, ter z Univerzo v Ljubljani, saj se vsebina NUK 2 navezuje na izvajanje univerzitetne funkcije knjižnice in aktivno sodelovanje pri koordinaciji visokošolskih knjižnic Univerze v Ljubljani. Poleg tega iz Zakona o izgradnji univerzitetne knjižnice v Ljubljani³¹ izhaja, da je izgradnja NUK 2 javni interes in projekt nacionalnega pomena, ki se financira iz sredstev državnega proračuna. Ta zakon zavodu ne nalaga nikakršnih aktivnosti ali pooblastil za izvajanje aktivnosti v zvezi z izgradnjo NUK 2. Enako velja za sklep o ustanovitvi zavoda, ki opredeljuje temeljno poslanstvo in naloge zavoda (navedene že v točki 1.2). Vlada je v letu 2006 projekt izgradnje nove stavbe zavoda uvrstila v Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih

²⁹ Letno poročilo NUK 2022, [URL:

³⁰ Št. 6120-51/2021/7 z dne 5. 1. 2022.

³¹ Uradni list RS, št. 70/94.

2007–2023³² kot enega ključnih projektov za doseganje ciljev druge razvoje prioritete Strategije razvoja Slovenije, za kar bo tudi zagotovila denarna sredstva. Glede na to ni jasno, kako naj bi storitve odnosov z javnostmi v smislu promocije projekta izgradnje NUK 2 v razmerju do različnih javnosti sploh vplivale na pospešitev projekta. Zato po naši oceni niti ni bilo potrebno niti primerno, da je zavod prek medijev poskušal vplivati na vlado kot svojega ustanovitelja na eni strani in nosilca projekta NUK 2 na drugi strani s ciljem pospešitve projekta izgradnje NUK 2. Poleg tega ocenjujemo, da za izvajanje aktivnosti v zvezi s pospeševanjem projekta v razmerju do ministrstva oziroma vlade niso potrebne storitve odnosov z javnostmi, temveč bi za to morale skrbeti ustrezne službe zavoda in nenazadnje ravnatelj, ki zavod zastopa in ga vodi. Zato na podlagi navedenega ocenjujemo, da zavod ni utemeljil potrebe po promoviranju izgradnje NUK 2 in najemanju zunanjega izvajalca za izvajanje te aktivnosti.

Pojasnilo zavoda

Že strateški načrt zavoda za obdobje 2020–2024 kot prvo strateško usmeritev izpostavlja izgradnjo NUK 2 in med aktivnostmi navaja pripravo komunikacijske strategije za obdobje 2020–2025, izvedbo zagovorniške kampanje, promocijskih kampanj in drugih aktivnosti za promocijo izgradnje NUK 2. Pozitivno mnenje oziroma soglasje k strateškemu načrtu sta podala ministrstvo in svet zavoda. Aktivnosti za promocijo projekta NUK 2 so bile vključene tudi v programe dela za leta 2021, 2022, 2023 in 2024.

Ukrep zavoda

Zavod sodelovanja z zunanjim izvajalcem storitve odnosov z javnostmi Kreativna baza v letu 2024 ni nadaljeval. Ocenil je, da so zaposleni s pomočjo zunanjega izvajalca dovolj napredovali, rasli in se razvili, da naloge na področju odnosov z javnostmi izvajajo samostojno.

2.2 Izbira zunanjih izvajalcev podpornih storitev

V okviru vprašanja, ali je zavod pri izbiri zunanjih izvajalcev podpornih storitev sledil temeljnim načelom javnega naročanja, smo preverili, ali je zavod ustrezno določil ocenjeno vrednost javnega naročila in pri tem upošteval nekatere 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 zagotovil gospodarno porabo javnih sredstev ter spoštovanje vseh ostalih načel javnega naročanja ter ali je zavod ustrezno poročal o storitvah, ki jih je oddal v zunanje izvajanje.

2.2.1 Ocenjena vrednost

Ocenjena vrednost je vrednost, ki jo mora naročnik izračunati zaradi izbire pravilnega postopka za oddajo javnega naročila. V skladu s predpisi je to vrednost, katere izračun temelji na celotnem

³² [URL: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Resolucijo+o+nacionalnih+razvojnih+projekti+2007-2023>], 9. 5. 2024.

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 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 imajo možnost sodelovanja vsi 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 plače³³, 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 ocenjena vrednost, kot že navedeno, lahko vpliva tudi na nepravilno izbiro postopka za oddajo javnega naročila.

³³ Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) 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.

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 zavod ustrezno določil ocenjeno vrednost javnega naročila, smo preverili, ali je zavod v skladu z zakonodajo na pregleden način izračunal ocenjeno vrednost javnega naročila in ali je izračun ocenjene vrednosti javnega naročila temeljil na celotnem plačljivem znesku (brez DDV), kakor ga je ocenil naročnik, ter tudi, ali je zavod pred pripravo javnega naročila preveril 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

Zavod pred pripravo javnih naročil za storitve varovanja in čiščenja ni raziskal stanja na trgu, saj gre, kot je navedel, pri obeh vrstah storitev za že dolgotrajnejše izvajanje in utečene postopke ter poznana področja izvajanja teh storitev v zavodu. Zavod je imel sicer v letu 2022 od prekinitve pogodbe za izvajanje storitev varovanja iz leta 2015 (več o tem v točki 2.2.1.3) pa do objave odprtega postopka na portalu javnih naročil (več o tem v točki 2.2.2.2) 3 mesece časa za pripravo razpisne dokumentacije. Vendar zavod kljub dovoljšnemu času za pripravo razpisne dokumentacije ni opravil nobenih raziskav trga oziroma kakršnihkoli drugih analiz. Trg storitev odnosov z javnostmi naj bi zavod preveril na osnovi spletnih informacij v Sloveniji, vendar o pregledu ni vodil posebne evidence. Ob tem naj ne bi našel nikogar, ki bi bil specializiran za izvajanje teh dejavnosti v kulturi in imel ustrezne reference. Glede na to, da zavod preveritve trga storitev odnosov z javnostmi ni izkazal, ne moremo potrditi, da jo je zavod tudi dejansko izvedel.

Kljub temu da gre v zavodu za izvajanje utečenih postopkov izbire izvajalcev storitev varovanja in čiščenja ter za poznana področja storitev, ki se izvajajo v zavodu, ali pa za storitve, ki jih po javno dostopnih informacijah izvajajo le redki, kot so to storitve odnosov z javnostmi, 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 zavod, kot dobrega gospodarja in skrbnika javnih sredstev, smotrno, da pred začetkom postopka oddaje javnega naročila izvede preverjanje trga in o tem tudi vodi evidenco, ne glede na to, da gre za izvajanje utečenih ponavljajočih se storitev oziroma za storitve, ki jih po javno dostopnih informacijah izvajajo le redki.

2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja

Zavod je za javno naročilo storitev čiščenja, ki ga je izvedel v letu 2022, ocenil vrednost v znesku 125.000 EUR brez DDV za 1 leto oziroma 500.000 EUR brez DDV za obdobje 4 let. V specifikacijah razpisne dokumentacije javnega naročila je za čiščenje poslovnih prostorov, ki se nahajajo na dveh lokacijah, v skupni izmeri 14.059 m², predvidel zaposlitev najmanj 5 čistilk. Zavod je pojasnil, da je

pri izračunu ocenjene vrednosti izhajal iz pretekle pogodbe, sklenjene za izvajanje storitev čiščenja³⁴, ter upošteval stroške čiščenja iz leta 2021, ki so znašali 126.341 EUR³⁵, hkrati pa je pojasnil, da je predvidel za 4-letno obdobje še zvišanje stroškov v obdobju izvajanja javnega naročila za 15 % na račun povišanja minimalne plače in 5 % zaradi pričakovanega dviga cen življenjskih potrebščin, kot so čistila in druge potrebščine, potrebne za čiščenje. Zavod je pojasnil, da storitve čiščenja oddaja v zunanje izvajanje že več kot 20 let, ter je ocenil, da se razmere v tem času na trgu niso bistveno spremenile. Zavod je pojasnil, da je pri predvidevanih povišanjih stroškov izhajal iz rasti cen življenjskih potrebščin v letu 2021 (ki je bila po podatkih SURS 4,9 %) ter preteklih in napovedanih informacijah o dvigu minimalne plače. Iz podatkov SURS izhaja, da se je višina minimalne plače za leto 2021 glede na preteklo leto povišala za 8,9 %, glede na leto 2018 pa za 21,5 %. Cene življenjskih potrebščin so se v 4-letnem obdobju od 2018–2021 povečale za 5,0 %³⁶. Po naši oceni je zavod pri oblikovanju ocenjene vrednosti javnega naročila čiščenja izhajal iz ustreznih podatkov in vrednost ustrezno predvidel v obdobju izvajanja javnega naročila.

Zavod je med revizijo sicer zadovoljivo pojasnil način izračuna ocenjene vrednosti, ki smo ga lahko med revizijo tudi potrdili, vendar pa bi bilo ustrežnejše, če bi bil ta izračun razviden iz dokumentacije o javnem naročilu³⁷, s čimer bi bilo ravnanje zavoda v zvezi z določitvijo ocenjene vrednosti storitev čiščenja tudi v celoti transparentno.

2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja

Izvajalec FIT varovanje je v zavodu v letu 2022 izvajal storitve varovanja na podlagi 3 pogodb. Po prvi pogodbi iz leta 2015³⁸ je storitev izvajal do 17. 6. 2022, ko je pričela veljati odpoved pogodbe, ki jo je izvajalec zavodu podal 17. 3. 2022, torej 3 mesece pred tem. Izvajalec FIT varovanje je namreč, po navedbah zavoda, v začetku leta 2022 zavodu posredoval zahtevek za povišanje cen storitev, čemur zavod ni želel slediti. Zahtevek za povišanje cen storitev je izvajalec zavodu predložil v obliki predloga aneksa k pogodbi iz leta 2015³⁹, v katerem je predlagal zvišanje cen glede na prvotno pogodbo za 70 %⁴⁰. Nato je zavod z istim izvajalcem (na podlagi izvedbe evidenčnega postopka, v katerem je bila pridobljena le ponudba obstoječega izvajalca), sklenil pogodbo⁴¹ za 3 mesece, ki je

³⁴ Sklenjene z izvajalcem Valina, št. 430-325/2017 z dne 9. 4. 2018, v kateri je bilo določeno, da mora pogodbeni cena vsebovati vse stroške dela (najmanj minimalna zjamčena plača za 5,5 delavke z regresi, potnimi stroški, malicami, nadomestilom za dopust, nadurami ter stroški dela dodatnih čistilk za nadomeščanje v času odsotnosti, kot tudi za več del od zakonsko dovoljenih).

³⁵ Znesek z DDV (brez odbitnega deleža).

³⁶ V 4-letnem obdobju od decembra 2018 do decembra 2021 so se povečale za 5,0 %; [URL: <https://www.stat.si/Inflacija/sl>], 16. 7. 2024.

³⁷ V prvem odstavku 24. člena ZJN-3 je določeno, da izračun ocenjene vrednosti javnega naročila temelji na celotnem plačljivem znesku brez DDV, kakor ga oceni naročnik, vključno s katero koli opcijo in morebitnimi podaljšanji naročil, kakor je izrecno navedeno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

³⁸ Št. 430-112/2015-15 z dne 16. 6. 2015.

³⁹ Aneks št. 5 k Pogodbi o izvajanju storitev varovanja ljudi in premoženja ter upravljanja z varnostno-nadzornim centrom z dne 2. 3. 2022.

⁴⁰ Po pogodbi iz leta 2015 je bila cena fizičnega varovanja 1 varnostnika/uro 7,14 EUR brez DDV; cena fizičnega varovanja 1 varnostnika/uro za dnevni čas ob delavnikih od 6. do 22. ure v predlogu aneksa k pogodbi iz leta 2015 znaša 12,20 EUR brez DDV.

⁴¹ Pogodba o izvajanju storitev varovanja ljudi in premoženja ter upravljanja z varnostno-nadzornim centrom št. 430-180/2022-3 z dne 14. 6. 2022.

pričela veljati 17. 6. 2022 (ocenjena vrednost javnega naročila je bila 26.723 brez EUR). V tej pogodbi so bile cene storitev enake ali višje od predlaganega aneksa k pogodbi iz leta 2015⁴². Direktor zavoda je v maju 2022 izdal sklep o začetku odprtega postopka⁴³, na podlagi katerega je bil izbran isti izvajalec, FIT varovanje, s katerim je zavod sklenil okvirni sporazum za obdobje 4 let⁴⁴, od 18. 9. 2022 do 17. 9. 2026. Pogodbeno dogovorjene cene iz okvirnega sporazuma so bile glede na cene iz pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega evidenčnega postopka, višje še za 15–20 %.⁴⁵

Ocenjena vrednost javnega naročila odprtega postopka za storitve varovanja, ki ga je zavod pričel izvajati v maju 2022, je bila 85.000 EUR brez DDV letno oziroma za obdobje 4 let 340.000 EUR brez DDV, z upoštevanjem možnosti povišanja pogodbene vrednosti v višini 30 % brez izvedbe novega postopka v primeru povišanja cen zaradi valorizacije in zaradi povišanja minimalne plače zaposlenih pa je bila 442.000 EUR brez DDV. Zavod je pojasnil, da je pri izračunu ocenjene vrednosti upošteval stroške varovanja iz leta 2021, ki so skupaj z DDV znašali 75.505 EUR. Navedel je, da je ta znesek, glede na to, da ga od leta 2018 pa do prekinitve pogodbe ni usklajeval v skladu z večkratnimi zakonskimi zvišanji minimalne plače, zvišal za 36,4 % (na 85.000 brez DDV oziroma na 103.700 EUR z DDV). Ocenjeno vrednost je izračunal na podlagi predvidevanj, temelječih na preteklih dognanjih in javno dostopnih podatkih o inflaciji ter razmerah na trgu; pri tem je upošteval 4,9-odstotno rast cen življenjskih potrebščin v letu 2021 ter pretekle in napovedane informacije o dvigu minimalne plače, ki se je po podatkih SURS z 843 EUR v letu 2018 zvišala na 1.074 EUR v letu 2022⁴⁶ (torej v 5 letih za 27,4 %). Zavod podrobnejše obrazložitve oziroma izračuna 36,4-odstotnega povišanja ni predložil. Poleg tega znesek 103.700 EUR z DDV pomeni povišanje za 37,4 %. Ocenjujemo, da je zavod pri povišanju zneska ocenjene vrednosti glede na stroške varovanja iz leta 2021 upošteval ustrezne parametre, vendar pa z njimi ni v celoti utemeljil 36,4-odstotnega oziroma 37,4-odstotnega povišanja stroškov varovanja iz leta 2021, ki ga je upošteval pri določitvi ocenjene vrednosti. Možnost povišanja pogodbene vrednosti javnega naročila brez izvedbe novega postopka za 30 % je bila ustrezno opredeljena – cene storitev za prvo leto izvajanja storitev so bile fiksne, po preteku 1 leta pa so bila možna povišanja cen zaradi valorizacije ter povišanja minimalne plače natančno opredeljena⁴⁷.

Zavod je med revizijo sicer pojasnil način izračuna ocenjene vrednosti, vendar ga nismo mogli v celoti potrditi. Poleg tega pa bi bilo ustreznejše, če bi bil ta izračun razviden iz dokumentacije o javnem

⁴² Na primer: cena fizičnega varovanja 1 varnostnika/uro za: dnevni čas ob delavnikih od 6. do 22. ure 12,20 EUR brez DDV; nočni čas ob delavnikih od 22. do 6. ure zjutraj 13,81 EUR brez DDV; dnevni čas ob nedeljah, praznikih in dela prostih dnevih 14,88 EUR brez DDV; nočni čas ob nedeljah, praznikih in dela prostih dnevih 16,49 EUR brez DDV.

⁴³ Št. 430-148/2022 z dne 11. 5. 2022; postopek je bil na portalu javnih naročil objavljen 13. 6. 2022.

⁴⁴ Okvirni sporazum o izvajanju storitev varovanja 2022–2026, št. 430-148/2022 z dne 6. 9. 2022.

⁴⁵ Na primer: dnevna ura receptorskega dela s fizičnim varovanjem od delovnih dneh (ponedeljek–sobota) 14,68 EUR brez DDV; nočna ura receptorskega dela s fizičnim varovanjem od delovnih dneh (ponedeljek–sobota) 16,31 EUR brez DDV; dnevna ura receptorskega dela s fizičnim varovanjem ob nedeljah in praznikih 14,88 EUR brez DDV; nočna ura receptorskega dela s fizičnim varovanjem ob nedeljah in praznikih 16,49 EUR brez DDV.

⁴⁶ V času določitve ocenjene vrednosti je bil že objavljen znesek minimalne plače za leto 2022.

⁴⁷ Za postavke tehničnega varovanja se po preteku 1 leta cena valorizira skladno s Pravilnikom o načinu valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja (Uradni list RS, št. 1/2004) z indeksom cen inflacije; za postavke fizičnega varovanja se lahko cene spremenijo, ko se spremeni minimalna plača za več kot 4 %, od roka za prejem ponudb na način, kot je določen v okvirnem sporazumu. Vrednost se nato nadalje usklajuje na zahtevo izvajalca ob vsakokratni nadaljnji spremembi minimalne plače na način, ki je določen v okvirnem sporazumu.

naročilu, s čimer bi bilo ravnanje zavoda v zvezi z določitvijo ocenjene vrednosti storitev varovanja tudi v celoti transparentno.

Pojasnilo zavoda

Pojasneni način izračuna je bil dejanski izračun, pripravljen pred objavo javnih razpisov za storitve varovanja in čiščenja. Pred izvedbo javnih naročil je strokovni sodelavec, pristojen za področji varovanja in čiščenja, pripravil osnutek izračuna ročno, nato pa je bil ta prenesen v tabelo s strani takratne vodje Službe za finance in računovodstvo. Zaradi menjave dveh vodij službe v takratnem obdobju zavod nima več dostopa do izvirnega dokumenta (Excel tabele).

2.2.1.4 Ocenjena vrednost storitev s področja odnosov z javnostmi

Izvajalec Kreativna baza je v zavodu v letu 2022 izvajal storitve s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja na podlagi 4 pogodb. Po 2 pogodbi sta bili sklenjeni za eno vrsto storitev (za prvo oziroma drugo polovico leta), in sicer za izvajanje paketa storitev s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja v povezavi s promocijo zavoda⁴⁸ ter za izvajanje paketa storitev s področja strateškega svetovanja pri izvedbi kampanje za NUK 2⁴⁹.

Zavod je izvajalca storitev s področja odnosov z javnostmi izbral na podlagi 4 evidenčnih postopkov. Ocenjeni vrednosti naročil postopkov storitev s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja v povezavi s promocijo zavoda⁵⁰ sta za vsako obdobje 6 mesecev znašali 4.950 EUR brez DDV, ocenjeni vrednosti naročil storitev s področja odnosov z javnostmi in strateškega svetovanja pri izvedbi kampanje za NUK 2 pa 7.150 EUR brez DDV. Vrednosti javnih naročil so bile ocenjene na podlagi prejetih ponudb in torej v enaki višini, kot je bila ponujena cena storitve v ponudbi. V isti višini, kot so bile ocenjene vrednosti navedenih storitev, so bile z izvajalcem storitev sklenjene tudi pogodbe. Iz opisa paketov storitev, ki jih je izvajalec storitev izvajal⁵¹, izhaja, da je šlo pri vseh 4 sklenjenih pogodbah za istovrstne storitve, zato je treba pakete storitev s stališča ocenjevanja vrednosti javnega naročila upoštevati skupaj, glede na predpise pa njihovo vrednost izračunati glede na skupno dejansko vrednost zaporednih javnih naročil iste vrste, oddanih v zadnjih 12 mesecih. Ocenjena vrednost storitev s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja bi za leto 2022 tako morala znašati 24.200 EUR.

⁴⁸ Št. 430-337/2021 z dne 4. 1. 2022 (za obdobje med 1. 1. 2022 in 30. 6. 2022) ter št. 430-206/2022-3 z dne 29. 6. 2022 (za obdobje med 1. 7. 2022 in 31. 12. 2022).

⁴⁹ Št. 430-338/2021 z dne 4. 1. 2022 (za obdobje med 1. 1. 2022 in 30. 6. 2022) ter št. 430-207/2022-2 z dne 29. 6. 2022 (za obdobje med 1. 7. 2022 in 31. 12. 2022).

⁵⁰ Ki so izhajale iz predlogov za izvedbo javnega naročila (za postopka, na podlagi katerih sta bili pogodbi sklenjeni za drugo polovico leta 2022) oziroma iz sklepov o oddaji javnega naročila (za postopka, na podlagi katerih sta bili pogodbi sklenjeni za prvo polovico leta 2022).

⁵¹ Paket storitev po vseh 4 pogodbah je obsegal dejavnosti, navedene v ponudbah izbranega izvajalca storitev – podrobno v sproti opombi 21.

Ukrep zavoda

Ravnateljica zavoda je sprejela Pravilnik o javnem naročanju v Narodni in univerzitetni knjižnici⁵² (v nadaljevanju: pravilnik o javnem naročanju), ki v 4. členu določa, da vodja naročila izračun ocenjene vrednosti naročila pripravi tako, da ocena vrednosti naročila temelji na seštevku ocenjenih vrednosti vseh istovrstnih storitev, ki jih zavod načrtuje za izvedbo v tekočem letu. Pri izračunu ocenjene vrednosti vodja naročila upošteva vrednost že izvedenih naročil v tekočem letu in načrtovanih naročil v preostalem delu leta. Pri izračunu ocenjene vrednosti za naročilo za čas, ki je daljši od 12 mesecev, se upošteva skupna vrednost vseh obveznosti za celotno obdobje trajanja naročila. Upošteva se ocenjena vrednost naročila vodja naročila izvede ustrezen postopek javnega naročanja skladno z določili pravilnika o javnem naročanju in ZJN-3.

2.2.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročila

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

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

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

Primernost ponudnika za sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila se ugotavlja na podlagi okoliščin, ki so z vidika zakonodaje obvezni izključitveni razlogi, ki jih naročnik mora upoštevati. Če naročnik ugotovi, da obstajajo, mora ponudnika izključiti iz postopka oddaje javnega naročila – naročnik mora tako ravnati v fazi pregleda ponudbe oziroma kadarkoli kasneje v postopku, če se izkaže, da se ponudnik pred ali med postopkom javnega naročanja znajde v katerem od položajev, ki

⁵² Št. 612-2/2022-2 z dne 10. 12. 2024.

jih narekuje zakonodaja. Zakonodaja določa tudi izbirne razloge⁵³ 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 osnovi katerih kriterijev bodo naročniki oddali javno naročilo. Temeljno pravilo je, da naročnik odda javno naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Ekonomsko najugodnejša ponudba se določi na podlagi cene ali stroškov, ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi, in lahko zajema tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila, ki so primeroma naštetih že v zakonu.

Naročniki lahko določijo tudi drugačna merila, vendar morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila. Merila morajo biti oblikovana na način, da omogočajo objektivno primerjanje in ocenjevanje ponudb ter tudi preverjanje naročnikove odločitve. Pomembno je, da naročniki izberejo kakovostna merila za oddajo javnega naročila, ki jim bodo omogočila pridobitev storitev, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam. V primeru, ko naročnik v razpisni dokumentaciji oblikuje več meril, mora določiti tudi relativno utež, ki jo dodeli vsakemu merilu. Kako naročnik zastavi merila, je zelo pomembno za nadaljnji proces izbire. Merila naročniku ne smejo omogočiti neomejene svobode izbire. Ministrstvo za javno upravo je v sodelovanju z drugimi deležniki izdalo smernice in priporočila, med drugim za javno naročanje storitev čiščenja⁵⁴, s pomočjo katerih naročniki lažje oblikujejo merila, ki pa niso zavezujoči akt in imajo naravo

⁵³ Iz šestega odstavka 75. člena ZJN-3.

⁵⁴ 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>], 9. 5. 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 zavod pri izbiri in izvedbi postopka javnega naročila ter pri sklenitvi pogodbe z izbranim izvajalcem zagotovil 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 zavod vse potencialne ponudnike v vseh fazah postopka javnega naročila obravnaval enakopravno in jim omogočil enako možnost pridobiti javno naročilo,
- ali je zavod predmet, merila in pogoje javnega naročila v razpisni dokumentaciji oblikoval tako, da zagotavljajo gospodarno porabo javnih sredstev ter upoštevajo vsa načela javnega naročanja pri oddaji javnih naročil, ter
- ali je za oddajo javnih naročil izbral ustrezen postopek.

2.2.2.1 Storitve čiščenja

Zavod je na portalu javnih naročil objavil odprti postopek za izvajanje storitev čiščenja za obdobje 2022–2026⁵⁵. Predmet javnega naročila je bil izvajanje storitev čiščenja poslovnih prostorov in opreme za naročnika na lokaciji Turjaška ulica 1 (površine 8.624 m²) in Leskoškova 12 (površine 5.435 m²) za obdobje 4 let.

V razpisni dokumentaciji so bili določeni obvezni razlogi 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 zavod določil pogoje, ki so jih ponudniki morali izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu. Ti so se nanašali na ustreznost ponudnika – zavod je zahteval, da je gospodarski subjekt registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, in da

⁵⁵ JN000974/2022 z dne 17. 2. 2022.

izkazuje zahtevan ekonomski in finančni položaj, tehnično in strokovno sposobnost⁵⁶ za izvedbo storitev ter da ima vpeljan sistem učinkovitega ravnanja z okoljem za svoje storitve⁵⁷.

S tehničnimi specifikacijami je zavod v razpisni dokumentaciji podrobneje opredelil predmet javnega naročila, to je dnevno, tedensko, mesečno in letno čiščenje. Določena je bila površina in frekvenca čiščenja glede na prostor – sanitarije, laboratorij, čajne kuhinje, računalniški center, velika čitalnica, poslovni in pisarniški prostori in podobno.

V razpisni dokumentaciji je zavod določil tudi merila, na podlagi katerih je ocenjeval ponudbe in izbral ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Določil je 5 meril, na podlagi katerih je ponudnik lahko prejel 100 točk:

- MERILO 1: cena; ponudnik je lahko na podlagi tega merila prejel pri ocenjevanju ekonomsko najugodnejše ponudbe največ 80 točk. Cena se je preračunala v točke na način, da se je najnižja skupna ponudbena cena v EUR brez DDV delila s ponudnikovo skupno ponudbeno ceno v EUR brez DDV, pomnoženo z 80;
- MERILO 2: stalnost; pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas (ponudnik je lahko prejel največ 5 točk); ponudnik je za vsak prijavljen kader, ki naj bi opravljal storitve čiščenja in ki bi imel s ponudnikom sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas v obsegu 40 ur/teden, prejel 1 točko, skupno pa največ 5 točk;
- MERILO 3: referenca osebe za nadzor kakovosti čiščenja na enem objektu skupne kvadrature najmanj 7.500 m², pri čemer je posel moral trajati nepretrgoma najmanj 12 mesecev. Merilo se je točkovalo tako, da je kader, ki ni imel referenc, prejel 0 točk, v primeru, da je imel vsaj 1 referenco, je prejel 2 točki, in v primeru, da je imel kader vsaj 2 referenci pri dveh različnih naročnikih, 5 točk;
- MERILO 4: pridobljen certifikat kakovosti, ki je jamstvo odličnosti poslovanja in znak sledljivosti vseh odnosov znotraj podjetja s strankami, za katerega je bilo mogoče prejeti 5 točk. Naročnik je upošteval certifikat ISO 9001:2008 oziroma certifikat, ki je enakovreden navedenemu certifikatu;
- MERILO 5: veljaven certifikat "družbena odgovornost"; naročnik je pri tem merilu upošteval certifikat oziroma potrdilo, ki ga je ponudnik pridobil na podlagi izvajanja aktivnosti, ki vključujejo skrb za družbo in okolje (družbeno odgovorno podjetje, družini prijazno podjetje ali certifikati, ki izkazujejo nizek ogljični odtis oziroma okoljsko trajnostno delovanje ponudnika). Pri tem merilu je bilo mogoče prejeti 5 točk.

⁵⁶ Da je ponudnik v obdobju od 1. 1. 2029 dalje uspešno izvedel vsaj 2 istovrstna projekta za 2 različna naročnika na objektu s CC-SI klasifikacijo objekta 1262 – muzeji in knjižnice, 1263 – stavbe za izobraževanje in znanstvenoraziskovalno delo in/ali 1640 – stavbe za zdravstveno oskrbo, da ima ponudnik v delovnem razmerju najmanj 1 osebo za nadzor kakovosti čiščenja, ki ima najmanj 5 let delovnih izkušenj in najmanj VI. stopnjo izobrazbe zdravstvene ali sanitarne smeri, in da ima ponudnik na razpolago zadostne tehnične in kadrovske zmogljivosti za izvedbo predmetnega javnega naročila, to je najmanj 5 čistilcev; na lokaciji Turjaška redna dnevna prisotnost najmanj 1 čistilca v obsegu polnega delovnega časa (od 6. do 14. ure) in redna dnevna prisotnost najmanj 3 čistilcev v obsegu polnega delovnega časa (od 14. do 22. ure) ter na lokaciji Leskoškova redna dnevna prisotnost najmanj 1 čistilca v obsegu polnega delovnega časa (od 8. do 16. ure).

⁵⁷ Ponudnik je moral imeti vpeljan sistem učinkovitega ravnanja z okoljem za svoje storitve v skladu s standardom ISO 14001 ali drugim enakovrednim dokazilom o zagotavljanju učinkovitosti sistema ravnanja z okoljem.

Vprašanja ponudnikov in odgovori zavoda 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.

Zavod je prispele ponudbe točkoval po merilih. Izbrani ponudnik, ki je pri ocenjevanju ponudb prejel vse možne točke, je bil izvajalec Valina, katerega ponudba je bila dopustna in s katerim je zavod sklenil pogodbo⁵⁸ v vrednosti 472.800 EUR brez DDV za obdobje 4 let.

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

2.2.2.2 Storitve varovanja

Zavod je na portalu javnih naročil objavil odprti postopek za izvajanje storitev varovanja za obdobje 2022–2026⁵⁹. Predmet javnega naročila so bile storitve fizičnega in tehničnega varovanja objektov naročnika za obdobje 4 let.

V razpisni dokumentaciji so bili določeni obvezni in neobvezni⁶⁰ razlogi 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 zavod določil pogoje, ki so jih ponudniki morali izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu. Ti so se nanašali na ustreznost ponudnika – zavod je zahteval, da je gospodarski subjekt registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, ter da ima zahtevane veljavne licence⁶¹; da izkazuje zahtevan ekonomski in finančni položaj, tehnično in strokovno sposobnost⁶² za izvedbo storitev ter da ima vpeljan sistem za zagotavljanje kakovosti in standardov za okoljsko ravnanje⁶³.

⁵⁸ Št. 430-21/22 z dne 9. 4. 2022.

⁵⁹ JN004055/2022 z dne 13. 6. 2022.

⁶⁰ Razlogi, povezani z insolventnostjo, nasprotjem interesov in kršitvijo poklicnih pravil.

⁶¹ Za varovanje ljudi in premoženja ter za upravljanje z varnostno-nadzornim centrom v skladu z veljavno zakonodajo s področja zasebnega varovanja.

⁶² Da je ponudnik v obdobju od 1. 1. 2019 za vsaj 2 različna naročnika uspešno izvajal storitve fizičnega in tehničnega varovanja vključno z obhodnim varovanjem in intervencijami neprekinjeno vsaj 12 mesecev, za vsakega naročnika posamezno v vrednosti vsaj 100.000 EUR brez DDV ter da razpolaga z najmanj 7 varnostniki, in sicer najmanj 2 varnostnika in 2 rezervi za primere nadomeščanj za lokacijo Turjaška in najmanj 1 varnostnik in 2 rezervi za primere nadomeščanj za lokacijo Leskoškova.

⁶³ Ponudnik je moral imeti pridobljen certifikat kakovosti, ki je jamstvo odličnosti poslovanja in znak sledljivosti vseh odnosov znotraj podjetja s strankami. Zavod je upošteval certifikat ISO 9001:2015 oziroma certifikat, ki je enakovreden navedenemu certifikatu.

S tehničnimi specifikacijami je zavod v razpisni dokumentaciji opredelil predmet javnega naročila, to je opravljanje storitev tehničnega in fizičnega varovanja z receptorskimi storitvami, intervencijami in preventivnimi obhodi. Naročnik ima 2 stalni receptorski mesti na dveh lokacijah, in sicer eno mesto na lokaciji na Turjaški in eno mesto na lokaciji Leskoškova. Zavod je za obe lokaciji podrobneje opredelil dneve in čas prisotnosti varnostnika oziroma receptorja ter pogostost rednih obhodov na lokaciji Turjaška. Izvajalec naj bi po potrebi izvajal tudi intervencije (protipožarni, protivlomni alarm, druga naročila naročnika) in reševanja iz dvigal na obeh lokacijah. Storitve varovanja, ki jo je naročnik želel, je obsegala tehnično varovanje, fizično varovanje – obseg del in storitev za varnostnike receptorje, fizično varovanje – dodaten obseg del in storitev za varnostnika – obhodnika in varnostnika – interventa na lokaciji, fizično varovanje – dodaten obseg del in storitev za interventne – reševanje iz dvigala in storitve upravljanja z varnostno-nadzornim centrom.

V razpisni dokumentaciji je zavod določil tudi merila, na podlagi katerih je ocenjeval ponudbe in izbral ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Določil je 4 merila, na podlagi katerih je ponudnik lahko prejel 100 točk:

- MERILO 1: cena; ponudnik je lahko na podlagi tega merila prejel največ 87 točk. Cena se je preračunala v točke na način, da se je najnižja skupna ponudbena cena v EUR brez DDV za 4 leta delila s ponudnikovo skupno ponudbeno ceno v EUR brez DDV za 4 leta, pomnoženo s 87;
- MERILO 2: stalnost; pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas (ponudnik je lahko dobil največ 7 točk); ponudnik je za vsak prijavljen kader, ki naj bi opravljal storitev varovanja in ki bi imel s ponudnikom sklenjeno pogodbo za nedoločen čas, prejel 1 točko, skupno pa največ 7 točk; kot dokazilo je zavod zahteval izpolnjen obrazec ePRO – Reference in kadri ter za vsak prijavljen kader pogodbo o zaposlitvi ali drugo ustrezno dokazilo, iz katerega je bilo razvidno, da je kader pri ponudniku zaposlen za nedoločen čas (na primer obrazec M-1);
- MERILO 3: certifikat "družbena odgovornost" – certifikat oziroma potrdilo za izvajanje aktivnosti, ki vključujejo skrb za družbo in okolje (družbeno odgovorno podjetje, družini prijazno podjetje ali certifikati, ki izkazujejo nizek ogljični odtis oziroma okoljsko trajnostno delovanje ponudnika), z utežjo 3 točk;
- MERILO 4: certifikat skladnosti VNC s standardom EN 50518:2019, ki določa minimalne zahteve za spremljanje, sprejemanje in obdelavo alarmnih sporočil iz alarmnih sistemov, ki so sestavni del celotne požarne in varnostne rešitve, z utežjo 3 točk.

Zavod je pravočasno prejel 2 ponudbi, vendar je eno ponudbo ocenil kot nedopustno⁶⁴. Izbrani ponudnik je bil izvajalec FIT varovanje, s katerim je zavod sklenil okvirni sporazum o izvajanju storitev varovanja⁶⁵ v vrednosti 515.365 EUR brez DDV za obdobje 4 let.

Ugotovili smo, da so zagotovljena sredstva zavoda, navedena v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila, ki so bila enaka ocenjeni vrednosti, znašala 340.000 EUR brez DDV. Vir za izvedbo javnega naročila so bila sredstva za pokrivanje splošnih stroškov delovanja zavoda. V odločitvi o oddaji javnega naročila⁶⁶ je zavod navedel, da ponujena cena ne presega naročnikovih zagotovljenih

⁶⁴ Ponudnik ni dopolnil ponudbe skladno s pozivom naročnika.

⁶⁵ Št. 430-148/2022 z dne 6. 9. 2022.

⁶⁶ Št. JN 430-148/2022 z dne 12. 8. 2022.

sredstev. Zavod bi moral ponudbe, ki presegajo zagotovljena sredstva, kot nedopustne izločiti iz postopka javnega naročila⁶⁷.

Pojasnilo zavoda

Zagotovljena sredstva v znesku 340.000 EUR so bila načrtovana pred zahtevkom izvajalca za povišanje cene storitve. Za naročilo je zavod izvedel javni razpis in sprejel ponudbo na razpisu, ki je bila ustrezna in pravilna. Obe ponujeni ceni ponudnikov nista drastično odstopali druga od druge. Storitve varovanja v zavodu se morajo nujno izvajati brez prekinitev. Sredstva v višini razlike med načrtovano vrednostjo in realizacijo so bila zagotovljena iz drugih prihodkov za izvajanje dejavnosti javne službe, to je sredstev, ki jih zavod pridobiva iz nejavnih virov, ki so: članarine, vpisnine, kotizacije za seminarje in strokovna srečanja, vstopnice, prodaja publikacij, fotokopiranje.

Resda je nekatere storitve, kot so storitve varovanja, v zavodu treba izvajati brez prekinitev, prav tako je treba izbrati izvajalca čim hitreje in z javnimi sredstvi ravnati gospodarno, vendar za naročnika ni dopustno, da izbere ponudbo, ki presega njegova zagotovljena sredstva. Poleg tega je zavod z izbranim ponudnikom že sodeloval pri predhodnem javnem naročilu iz leta 2015, ki ga je izbrani ponudnik prekinil, saj se zavod ni strinjal s predlaganim zvišanjem cen, in istega izvajalca na podlagi evidenčnega postopka ponovno izbral ter sprejel cene, ki jih je predlagal izvajalec storitev. Zavod s tem, ko je sprejel ponudbo kljub preseganju zagotovljenih sredstev, pri načrtovanju in izvedbi javnega naročila ni zagotovil gospodarne in učinkovite porabe javnih sredstev.

Zavod je za oddajo storitev varovanja predmet, merila in pogoje v razpisni dokumentaciji oblikoval tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja pri oddaji javnih naročil, saj so bila merila in pogoji za vse ponudnike enaka, vsi so bili o njih hkrati obveščeni v okviru razpisne dokumentacije. 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. Zavod je za izbiro izvajalca storitev varovanja izbral ustrezen postopek, vendar pa bi moral zaradi preseganja zagotovljenih sredstev ponudbo izbranega izvajalca izločiti in postopek ponoviti.

2.2.2.3 Storitve s področja odnosov z javnostmi

Izvajalec Kreativna baza je v zavodu v letu 2022 izvajal storitve s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja na podlagi 4 pogodb. Izvajalcu storitev je bilo vsakokrat oddano posamezno naročilo storitev na podlagi evidenčnega postopka, znotraj katerega je bila pridobljena samo ponudba izbranega ponudnika. Izbira načina oddaje javnih naročil izvajalcu je bila posledica izračunane ocenjene vrednosti. Zavod bi moral, glede na opisane pakete storitev, ki jih je naročal v letu 2022, ocenjene vrednosti vsakega posameznega javnega naročila upoštevati skupaj, saj je šlo za istovrstne storitve. Glede na to, da je zavod z izvajalcem storitev sodeloval nepretrgoma od vključno decembra 2019 dalje, pa navedeni način načrtovanja in izvajanja javnih naročil – ločeno v dveh paketih, za katera je zavod izbral dobavitelja vsakih 6 mesecev – ni zagotovil učinkovitega

⁶⁷ Gre za kršitev točke a) prvega odstavka 89. člena ZJN-3 v povezavi z 29. točko 2. člena ZJN-3.

postopka oddaje javnih naročil. Ocenjujemo, da bi zavod ravnal učinkoviteje, če bi glede na obdobje sodelovanja z izvajalcem storitev s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja izvajalca storitev namesto v evidenčnem postopku izbral v katerem od bolj transparentnih postopkov iz zakona⁶⁸ ter z njim sklenil pogodbo za daljše obdobje. S tem bi v večji meri zagotavljal konkurenco med izvajalci storitev ter si zagotovil večjo izbiro in boljše možnosti za pridobitev ugodnejše ponudbe, s čimer bi v večji meri lahko sledil tudi načelu gospodarnosti.

2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil

Naročnik mora za evidenčna javna naročila 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 EUR⁶⁹ 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. Zato smo preverili, ali je zavod ustrezno poročal o izbranih storitvah, ki jih je oddal v zunanje izvajanje in katerih vrednost je bila nižja od 40.000 EUR ter enaka ali višja od 10.000 EUR brez DDV (ali je sploh poročal in ali je poročal pravočasno).

Zavod je na portalu javnih naročil za leto 2022 objavil seznam oddanih naročil, ki pa ne vsebuje podatkov o oddanih evidenčnih naročilih, oddanih izvajalcu Kreativna baza, s katerim je zavod v letu 2022 sodeloval na področju odnosov z javnostmi, saj za storitve s področja odnosov z javnostmi, komuniciranja in strateškega svetovanja ni ustrezno določil ocenjene vrednosti. Ker je bila ocenjena vrednost določena prenizko (več o tem v točki 2.2.1.4), ni preseгла praga 10.000 EUR brez DDV, s tem pa se je zavod izognil obveznosti objave o oddaji teh naročil na portalu javnih naročil. Zavod bi moral upoštevati celotno vrednost vseh oddanih naročil navedenih storitev v letu 2022 (ki so skupaj po vrednosti preseglja mejo 10.000 EUR brez DDV) in objaviti oddajo vsakega paketa storitev, saj je vse 4 pogodbe sklenil v letu 2022.

Zavod s tem, ko na portalu javnih naročil ni objavil popolnega seznama javnih naročil, ki so bila oddana v letu 2022⁷⁰, ni zagotovil preglednosti izvajanja javnih naročil in s tem dostopa do informacij o oddanih javnih naročilih.

Ukrep zavoda

Zavod je v pravilniku o javnem naročanju določil, da mora podatke o oddanih javnih naročilih pristojna oseba v Službi za pravne, kadrovske in administrativne zadeve sporočati v skladu s predpisi o javnem naročanju. Pri poročanju o oddanih evidenčnih naročilih se upoštevajo vrednosti oddanih naročil vseh istovrstnih storitev skupaj, skladno z določili ZJN-3.

⁶⁸ Določenih v 39. členu ZJN-3.

⁶⁹ Velja za blago in storitve.

⁷⁰ Gre za kršitev drugega odstavka 21. člena ZJN-3.

2.3 Socialno odgovorno javno naročanje

Socialno odgovorno javno naročanje pripomore k reševanju negativnih socialno-ekonomskih učinkov v državi. Z letom 2018 spremenjena javnonaročniška pravila so uvedla socialno odgovorno javno naročanje, ki pomeni javno naročanje, pri katerem se upošteva eden ali več socialnih vidikov: zaposlitvene možnosti, dostojno delo, skladnost s socialnimi pravicami in pravicami delavcev, socialna vključenost, enake možnosti, dostopnost, načrtovanje za vse, upoštevanje trajnostnih meril, vključno z vprašanji etične trgovine ter splošnejše prostovoljno upoštevanje socialne odgovornosti gospodarskih družb. Socialni vidik spodbujanje dostojnega dela temelji na pravici do produktivnega in svobodno izbranega dela, na temeljnih načelih in pravicah pri delu, na zaposlitvi, ki zagotavlja dostojno plačilo, ter na socialni zaščiti in socialnem dialogu. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3A)⁷¹ je bila uvedena obvezna uporaba socialnih meril za delovno intenzivne panoge. Zakon taksativno določa 82 delovno intenzivnih storitev⁷², 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 dumpingu⁷³. 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

⁷¹ Uradni list RS, št. 14/18.

⁷² Z uporabo CPV-kod.

⁷³ Socialni dumping je praksa, v skladu s katero delavci dobijo plačo in/ali delovne in življenjske pogoje, ki so podstandardni v primerjavi s tistimi, ki so določeni z zakonom ali kolektivnimi pogodbami na zadevnem trgu dela ali so na njem kako drugače prevladujoči – Evropska komisija, [URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/social-dumping_slj], 9. 5. 2024.

socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu, tako da bi dosledno zahteval predložitev dokazil, da te okoliščine ne obstajajo, s čimer bi zagotovil, da bo izbral le ponudnike storitev, ki:

- jim ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku⁷⁴, to so naslednja kazniva dejanja: spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi in kršitev temeljnih pravic delavcev;⁷⁵
- plačujejo prispevke za zaposlene in davčnim organom predložijo obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja (tako imenovani REK obrazci);⁷⁶
- 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.⁷⁷

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

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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).

⁷⁶ 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 datjave 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).

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

ponudba neobičajno nizka, če je vrednost ponudbe za več kot 50 % nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb in za več kot 20 % nižja od naslednje uvrščene ponudbe, vendar le, če je prejel vsaj 4 pravočasne ponudbe.

Pri izvajanju pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma v primeru delovno intenzivnih podpornih dejavnosti mora naročnik periodično preveriti, ali izvajalec oziroma njegov podizvajalec izpolnjujeta obveznosti, ki se nanašajo na plačilo socialnih in davčnih obveznosti (na primer davkov, socialnih prispevkov), ter oddajata obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja. Poleg tega mora naročnik preveriti, ali nista storila prekrškov v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali z zaposlovanjem na črno. Prav tako mora naročnik preveriti, da nista uvrščena v evidenco gospodarskih subjektov z izrečenimi stranskimi sankcijami izločitve iz postopkov javnega naročanja⁷⁸. 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 zavod pred sklenitvijo pogodbe posebej skrbno preveril, 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 zavod tudi med izvajanjem sklenjene pogodbe pri izvajalcu storitev preverjal zakonske zahteve glede izpolnjevanja obveznosti, ki se nanašajo na socialne vidike, zato smo preverili, ali je zagotovil podlago za prenehanje pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev in v pogodbo vključil določilo, da je pogodba sklenjena pod razveznim pogojem. Zanimalo nas je tudi, ali je zavod preverjal neobičajno nizke cene ponudb, zato smo preverili, ali je ugotavljal, ali je bila cena nizka zaradi kršenja delovnopravne zakonodaje. Preverili smo tudi, ali je zavod v razpisni dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila za izbiro najugodnejšega ponudnika storitev poleg merila najnižje cene uporabil 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.

⁷⁸ 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

Zavod je pred sprejemom odločitve o izbiri ponudnika storitev čiščenja (Valina) za gospodarski subjekt kot pravno osebo ter za zakonito zastopnico gospodarskega subjekta kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku javnega naročanja, v e-Dosjeju⁷⁹ oziroma pri Ministrstvu za pravosodje preveril ustrezne podatke ter s tem potrdil, da ne obstajajo okoliščine, povezane z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu. Ponudniku storitev čiščenja Valina in njegovi zakoniti zastopnici 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.

Zavod je v pogodbo z izbranim izvajalcem za storitev čiščenja, ki je bila sklenjena 9. 4. 2022, vključil določila, da je pogodba sklenjena pod razveznim pogojem, ki nastopi v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah. S tem si je zavod zagotovil, da se v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, pogodba prekine. Da pa bi zavod razvezni pogoj lahko v primeru ugotovljenih okoliščin tudi uveljavil, bi moral po izteku vsakih 6 mesecev od sklenitve pogodbe preverjati morebitni obstoj relevantnih okoliščin. Zavod po izteku 6 mesecev od sklenitve pogodbe (9. 10. 2022) niti do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, tovrstnih preveritev ni izvajal⁸⁰. Z vključitvijo razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem Valina je tako sicer zagotovil podlago za prekinitev pogodbe, vendar je bilo to pogodbeno določilo le mrtva črka na papirju, saj zavod ni preverjal, 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 zavod ugotovil kršitve izvajalca in podizvajalca storitev ter njunih 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 ugotovil, ali je izvajalec oziroma podizvajalec storitev uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. Na ta način je zavod dopustil, 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 zavod, kljub vključitvi razveznega pogoja v pogodbo z

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Gre za kršitev drugega odstavka 67.a člena ZJN-3.

izvajalcem čiščenja, ravnal le delno socialno odgovorno in s tem le delno zagotovil učinkovito porabo javnih sredstev. S tem je tudi le delno zagotovil 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.

Ukrep zavoda

Zavod je na dan 13. in 14. 12. 2023 preveril morebitni obstoj obveznih razlogov za prekinitev pogodbe z izvajalcem storitev čiščenja Valina in ugotovil, da je na dan 14. 12. 2023 Ministrstvo za pravosodje ugotovilo, da izvajalcu storitev čiščenja Valina in njegovi zakoniti zastopnici ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, kot so spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev. Zavod je tudi ugotovil, da na dan 30. 9. 2022 in na dan 1. 10. 2023 izvajalec storitev čiščenja Valina 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.

2.3.1.2 Storitve varovanja

Zavod je pred sprejemom odločitve o izbiri ponudnika storitev varovanja (FIT varovanje) za gospodarski subjekt kot pravno osebo ter za njegove zakonite zastopnike (direktorja, predsednika in dva člana nadzornega sveta) ter za podizvajalca Varnost Vič, d. d. in njegove zakonite zastopnike (direktorja, predsednika, namestnika predsednika in člana nadzornega sveta ter prokurista) kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku javnega naročanja, v e-Dosjeju oziroma pri Ministrstvu za pravosodje preveril ustrezne podatke ter s tem potrdil, da ne obstajajo okoliščine, povezane z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu in njegovem podizvajalcu. Ponudniku storitev varovanja FIT varovanje, njegovim zakonitim zastopnikom ter podizvajalcu Varnost Vič, d. d. in njegovim zakonitim zastopnikom ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, kot so spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev; ponudnik ni bil uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami; pri ponudniku v zadnjih 3 letih nista bili ugotovljeni najmanj 2 kršitvi v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri mu ni bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek; gospodarski subjekt ni imel 50 EUR ali več zapadlih, neplačanih obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in je imel predložene vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja.

Zavod je v okvirni sporazum o izvajanju storitev varovanja v obdobju 2022–2026 za storitev varovanja, ki je bil z izbranim izvajalcem sklenjen 6. 9. 2022, vključil določila, da je okvirni sporazum sklenjen pod razveznim pogojem, ki nastopi v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah. S tem si je zavod zagotovil, da se v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, okvirni sporazum prekine. Zavod bi moral preveritev izvajalca storitev varovanja (in njegovega podizvajalca) izvesti po izteku 6 mesecev od sklenitve okvirnega sporazuma (to je 6. 3. 2023), torej po preteku obdobja, na katero se nanaša revizija, zato izvedba teh preveritev ni bila predmet revizije⁸¹. Pogodba iz leta 2015, ki je bila sklenjena na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila po takrat veljavnem zakonu o javnem naročanju⁸², ni vsebovala razveznega pogoja.

Ukrep zavoda

Zavod je v pravilniku o javnem naročanju določil obvezno preverjanje obstoja okoliščin, ki lahko pomenijo izpolnitev razveznega pogoja iz pogodb oziroma okvirnih sporazumov, sklenjenih z izvajalci podpornih dejavnosti iz prvega odstavka 67.a člena ZJN-3, in sicer vsakih 6 mesecev od sklenitve pogodbe oziroma okvirnega sporazuma.

2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb

Zavod od izbranega ponudnika za izvajanje storitev čiščenja ni zahteval dodatnih pojasnil in utemeljitev elementov ponudbe, saj ni imel razlogov za to, da bi potreboval dodatna zagotovila, da ne gre za neobičajno nizko ponudbo, saj ponudba izvajalca Valina po ceni ni bistveno odstopala od ostalih ponudb; ponudbena vrednost je bila za 8,8 % nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb in za 3,2 % nižja od naslednje uvrščene ponudbe.

Za ponudbo izbranega izvajalca storitev varovanja je v odločitvi o oddaji javnega naročila zavod ugotovil, da ponujena cena ni bila neobičajno nizka, zato ni bilo potrebe po preverjanju neobičajno nizke cene. Ponudbena vrednost izbranega izvajalca je bila za 1,9 % višja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb ter za 3,8 % višja od ponudbene vrednosti edine preostale ponudbe, ki pa je bila kot nedopustna ponudba zavrnjena.

2.3.3 Zahteve in merila za izbor

Zavod je v razpisni dokumentaciji med pogoji za sodelovanje za izvajanje storitev čiščenja zahteval, da ponudnik razpolaga z zadostnimi kadrovskimi zmogljivostmi za izvedbo predmeta javnega naročila. Zahteval je, da ima ponudnik najmanj 5 čistilcev. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogojev je ponudnik izpolnil obrazec ePro – Reference in kadri. V razpisni dokumentaciji je med tehničnimi specifikacijami za oddajo storitev čiščenja podrobneje opredelil število potrebnih čistilk. Na lokaciji na Turjaški je zahteval redno dnevno prisotnost najmanj 1 čistilca v obsegu polnega delovnega časa

⁸¹ Je pa zavod v reviziji izkazal, da je opravil ustrezne preveritve 13. 12. 2023.

⁸² Zakon o javnem naročanju (ZJN-2).

(od 6. do 14. ure) in redno dnevno prisotnost najmanj 3 čistilcev v obsegu polnega delovnega časa (od 14. do 22. ure)⁸³ ter prisotnost vsaj 3 čistilcev ob sobotah po 5 ur. Na lokaciji Leskoškova pa je zahteval med tednom redno dnevno prisotnost najmanj 1 čistilca v obsegu polnega delovnega časa (od 8. do 16. ure). Delo je moralo biti organizirano tako, da je bilo zagotovljeno čiščenje, kot je bilo navedeno v tehničnih specifikacijah, 1-krat tedensko pa je bilo treba dodatno očistiti tla na lokaciji Turjaška ter skladišče na lokaciji Leskoškova. Skupno potrebno število tedenskih ur prisotnosti čistilcev je po izračunu v tehničnih specifikacijah znašalo 200 ur oziroma 215 ur v mesecih, ko je knjižnica odprta do 22. ure. V javno naročilo storitev čiščenja je bilo zajeto tudi čiščenje neposredne okolice in funkcionalnega zemljišča (pobiranje smeti pred vhodom in neposredni okolici, pometanje pred vhodom v zgradbo in okolici stavbe) ter enkrat letno čiščenje notranjih in zunanjih stekel.

Tudi za oddajo storitev varovanja je zavod v razpisni dokumentaciji med pogoji za sodelovanje za izvajanje storitev zahteval potrebno število varnostnikov, in sicer, da ponudnik razpolaga z najmanj 7 varnostniki – najmanj 2 varnostnika in 2 rezervi za primere nadomeščanj za lokacijo na Turjaški in najmanj 1 varnostnik in 2 rezervi za primere nadomeščanj za lokacijo na Leskoškovi. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogojev je ponudnik izpolnil obrazec ePro – Reference in kadri. Med tehničnimi specifikacijami pa je zavod opredelil čas in lokacijo opravljanja storitev tehničnega in fizičnega varovanja z receptorskimi storitvami, intervencijami in preventivnimi obhodi ter čas potrebne prisotnosti varnostnika oziroma receptorja. Naročnik ima po 1 stalno receptorsko mesto na vsaki od obeh lokacij. Na lokaciji Turjaška je bila zahtevana prisotnost varnostnika oziroma receptorja od ponedeljka do petka med 6. in 22. uro, v nekaterih mesecih po dogovoru do 23. ure in ob sobotah med 8. in 18. uro. Na lokaciji Leskoškova pa je bila zahtevana prisotnost varnostnika oziroma receptorja od ponedeljka do petka med 6. in 18. uro. Redni obhod na lokaciji Turjaška v trajanju 20 minut je bil zahtevan enkrat ponoči vsak dan, dodatno enkrat čez dan ob nedeljah. Izvajalec naj bi po potrebi izvajal tudi intervencije (protipožarni, protivlomni alarma, druga naročila naročnika) in reševanje iz dvigal na obeh lokacijah. Na obeh lokacijah je po eno osebno dvigalo.

Na področju kulturne dejavnosti za storitve čiščenja in varovanja ni predpisanih standardov ali normativov, ki bi jih moral zavod pri zaposlovanju delavcev za izvajanje teh storitev upoštevati. Zavod naj bi s tem, ko je za zagotovitev izvedbe storitev opredelil potrebno število čistilcev in varnostnikov, omejil tveganje, da storitve ne bi bile izvedene oziroma ne bi bile izvedene dovolj kakovostno, po drugi strani pa naj bi s tem pripomogel zagotoviti čistilcem in varnostnikom, ki so izvajali storitve v zavodu, boljše in bolj varne delovne pogoje (na primer, da ne bi imeli drobljenega delovnega časa, večkratne prekinitve delovnega časa, prekoračene zakonske omejitve glede števila nadur, obsežnega premeščanja med različnimi naročniki storitev in podobno). Zavod je pojasnil, da je najmanjše potrebno število čistilcev določil na podlagi normativov Sekcije čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije, ki je za poslovne prostore (ob pogoju, da gre za visok zelen standard čiščenja in vsakodnevno izvajanje vseh čistilnih opravil) priporočila normativ 1.200 m² (+/- 10%) za 8-urni delavnik⁸⁴. Poleg tega je upošteval specifične izvajanja storitev čiščenja v zavodu in ugotovitve na podlagi dejanskega izvajanja storitev. Ob upoštevanju velikosti površin na obeh lokacijah zavoda (8.624 m² na lokaciji Turjaška in 5.435 m² na lokaciji Leskoškova) in glede na priporočene normative sekcije čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije ne moremo

⁸³ V mesecih, ko je knjižnica odprta do 23. ure pa od 15. ure naprej (januar, februar, maj, junij, druga polovica avgusta, september).

⁸⁴ [URL:<https://www.cistilci.si/stran/priporoceni-normativi-dnevnega-ciscenja>], 24. 4. 2024.

potrditi, da je zavod pri opredelitvi najmanjšega potrebnega števila čistilcev zagotavljal minimalne standarde dela, ki jih priporoča Sekcija čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije, saj je velikost površine na čistilko presegala priporočene normative⁸⁵. Iz tehničnih specifikacij izhaja, da je moralo biti na lokaciji Turjaška dnevno očiščeno 8.343 m² oziroma 1-krat tedensko 8.558 m² ter na lokaciji Leskoškova 1.579 m² dnevno oziroma 1-krat tedensko 5.051 m². Iz preračuna izhaja, da bi bilo priporočljivo zagotoviti na lokaciji Turjaška dnevno 7 čistilk, na lokaciji Leskoškova pa dnevno 1,5 čistilke, 1-krat tedensko pa 4 čistilke.

Merila in uteži, ki jih je zavod uporabil pri ocenjevanju ponudb za izbiro izvajalcev storitev čiščenja in varovanja, smo predstavili v točkah 2.2.2.1 in 2.2.2.2. Zavod je za oddajo storitev čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem med merila za ocenjevanje ponudb vključil poleg cene tudi druga merila, ki so se nanašala na kakovost ter okoljske in socialne vidike. Zavod je v javnih naročilih za oddajo obeh vrst storitev v razpisni dokumentaciji določil 2 merili, ki se nanašata na socialne vidike, to sta stalnost zaposlitve ter družbena odgovornost ponudnika. Pri obeh vrstah storitev so bila merila obtežena tako, da je utež cene prevladovala, saj je predstavljala 80-odstotni (pri storitvah čiščenja) oziroma 87-odstotni (pri storitvah varovanja) delež pri ocenjevanju ponudb. Pri obeh vrstah storitev so socialna merila predstavljala 10-odstotni delež pri ocenjevanju ponudb. Ministrstvo za javno upravo je v Smernicah za javno naročanje storitev čiščenja poudarilo, da ob nizkih utežeh meril kakovosti pri izbiri ponudnika odloča cena. Zavod je pri storitvah varovanja socialni merili obtežil v večjem deležu, kot so ga v povprečju določili javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javno naročilo varovanja, saj je povprečni delež socialnega merila v primerjavi s ceno znašal 9,7 %⁸⁶.

Pri izboru ponudnika za izvajanje storitev čiščenja smo ugotovili, da je izbrani ponudnik Valina pri ocenjevanju kakovostnih meril prejel vse točke, ponudil pa je tudi najnižjo ceno. Pri izbiri izvajalca storitev varovanja pa merila niso igrala vloge, saj je dopustno ponudbo oddal samo ponudnik, ki je bil tudi izbran.

Zavod je z vključitvijo socialnih meril pri javnem naročanju čiščenja in varovanja zadostil 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 tudi z merili zagotovi, da ponudniki delovno intenzivnih storitev upoštevajo zakonodajo o plačah, socialnih prispevkih, davčnih obveznostih ter kolektivne pogodbe. Čeprav socialna merila pri javnem naročanju čiščenja in varovanja, ki jih je določil zavod, niso v celoti sledila Smernicam za javno naročanje storitev čiščenja, ki jih je izdelalo Ministrstvo za javno upravo, pa je zavod vsaj socialnim merilom za storitev varovanja določil večjo utež kot drugi javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javna naročila storitev varovanja.

Zavod je z merilom za ocenjevanje ponudb za storitve čiščenja, da ima prijavljen kader, ki naj bi v zavodu opravljal storitve čiščenja, s ponudnikom sklenjeno pogodbo za nedoločen čas v obsegu 40 ur/teden, nedvomno zagotovil višjo raven varovanja dostojnega dela z vidika trajnosti zaposlitve, ki vnaša stabilnost v poslovanje ponudnika. Z določbo, da mora biti pogodba o zaposlitvi za nedoločen

⁸⁵ Na lokaciji Turjaška ob upoštevanju priporočenih normativov 7,2 čistilke (8.624 m² : 1200 m²); na lokaciji Leskoškova 4,5 čistilke (5.435 m² : 1.200 m²).

⁸⁶ 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).

čas sklenjena za 40 ur na teden, je prav tako zasledoval ustrezen cilj, to je zagotoviti zaposlitev za polni delovni čas. Bi pa zavod lahko navedeno merilo izboljšal še na način, da bi v primeru (z odločbo) varovanih kategorij delavcev dopustil tudi sklenitev pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas s krajšim delovnim časom.

Zavod je kot dokazila za pridobitev točk pri ocenjevanju ponudb za storitev varovanja za vsak prijavljen kader upošteval pogodbo o zaposlitvi ali drugo ustrezno dokazilo, iz katerega je razvidno, da je oseba pri ponudniku zaposlena za nedoločen čas (na primer obrazec M-1 – prijava delavcev v obvezno socialno zavarovanje). Izbrani ponudnik je kot dokazilo predložil obrazce M-1, pri čemer je bila večina predloženih obrazcev (6 od 7 predloženih) izdana v letih od 2009 do 2017, le eden je bil izdan v letu 2022. Po naši oceni obrazci M-1 ne dokazujejo nujno tega, kar je zavod ocenjeval – to je, da imajo osebe, ki bodo izvajale storitev varovanja v zavodu, s ponudnikom sklenjene pogodbe o zaposlitvi. Zavod je tako za prijavljene kadre pridobil dokazila, ki so bila skladna z določitvijo oziroma zahtevo v razpisni dokumentaciji, vendar obrazci starejšega datuma niso nujno odražali dejanskega obstoja delovnih razmerij za nedoločen čas v letu 2022, torej v času oddaje ponudbe, saj se je lahko v času od prijave delavca v obvezno socialno zavarovanje dejansko stanje glede zaposlenosti delavca spremenilo. Ocenjujemo, da je zavod kot dopustna določil dokazila, ki izpolnjevanje merila ne dokazujejo nujno.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **Narodne in univerzitetne knjižnice** v delu, ki se nanaša na zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v letu 2022. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ravnanja Narodne in univerzitetne knjižnice v tem delu, smo iskali odgovora na vprašanja, ali je bila Narodna in univerzitetna knjižnica 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 Narodna in univerzitetna knjižnica v letu 2022 pri zagotavljanju zunanjega izvajanja podpornih dejavnosti **delno učinkovita**.

Narodna in univerzitetna knjižnica 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 zadostnimi in ustreznimi podatki, analizami oziroma drugimi aktivnostmi, kar še posebej velja za storitve odnosov z javnostmi, za izvajanje katerih je imela organizirano lastno službo s 5 zaposlenimi.

Pred pripravo javnih naročil za storitve varovanja, čiščenja in odnosov z javnostmi Narodna in univerzitetna knjižnica ni ustrezno raziskala stanja na trgu. Med revizijo je zadovoljivo pojasnila način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila čiščenja in storitev odnosov z javnostmi, prav tako je med revizijo pojasnila tudi način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila varovanja, ki pa ga nismo mogli v celoti potrditi, v obeh primerih pa bi bilo ustrezneje, če bi bil izračun ocenjenih vrednosti razviden iz dokumentacije o javnem naročilu oziroma bi predstavljal sestavni del te dokumentacije, s čimer bi bilo ravnanje Narodne in univerzitetne knjižnice pri določitvi ocenjene vrednosti tudi v celoti transparentno. S seznama storitev odnosov z javnostmi, ki jih je izbrani izvajalec v letu 2022 izvajal na podlagi 4 ločenih pogodb, izhaja, da je šlo pri vseh sklenjenih pogodbah za istovrstne storitve, zato bi jih bilo treba s stališča določitve ocenjene vrednosti javnega naročila upoštevati skupaj. Ker je bila ocenjena vrednost določena prenizko, Narodna in univerzitetna knjižnica ni izpolnila predpisane obveznosti objave o oddaji teh naročil na portalu javnih naročil. S tem, ko na portalu javnih naročil ni objavila popolnega seznama javnih naročil, ki jih je oddala v letu 2022, ni zagotovila preglednosti izvajanja javnih naročil in s tem dostopa do informacij o oddanih javnih naročilih.

Narodna in univerzitetna knjižnica je za oddajo storitev čiščenja in varovanja tehnične specifikacije, merila in pogoje v razpisni dokumentaciji oblikovala tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vsa ostala načela javnega naročanja.

Pri izbiri izvajalca storitev čiščenja in varovanja je izbrala ustrezno vrsto postopka, zagotovila preglednost postopka in enakopravno obravnavo ponudnikov. Vendar pa bi v postopku oddaje javnega naročila za storitve varovanja morala ponudbo izbranega ponudnika obravnavati kot nedopustno, saj je njena vrednost presegala razpoložljiva sredstva ter postopek oddaje javnega naročila ponoviti. Pri izbiri izvajalca storitev s področja odnosov z javnostmi bi bilo zaradi istovrstnosti storitev ter zaradi večletnega rednega ponavljanja javnih naročil storitev, oddanih

vedno istemu izvajalcu, ravnanje Narodne in univerzitetne knjižnice učinkovitejše, če bi izvajalca storitev izbrala v katerem od bolj transparentnih postopkov, ki jih določa zakon, kar bi ji omogočilo večjo konkurenco med ponudniki ter večjo izbiro in boljše možnosti za pridobitev ugodnejše ponudbe in s tem zasledovanje načela gospodarnosti.

Narodna in univerzitetna knjižnica je pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila z izbranim ponudnikom storitev čiščenja oziroma varovanja preverila morebiten obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu, podizvajalcu in zakonitih zastopnikih. Pogodbo oziroma okvirni sporazum 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 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 poskusila omejiti tveganje, da storitve ne bi bile izvedene oziroma ne bi bile izvedene dovolj kakovostno, po drugi strani pa je s tem poskusila zagotoviti čistilcem in varnostnikom, ki so izvajali storitve v knjižnici, tudi boljše in bolj varne delovne pogoje zlasti z vidika organizacije dela in delovnega časa. Narodna in univerzitetna knjižnica je za oddajo storitev čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem med merila vključila tudi takšna, ki so zasledovala socialne vidike in tako zagotovila socialno odgovorno javno naročanje v skladu z zakonskimi zahtevami, z določitvijo socialnega merila, da ima kader, ki bo v zavodu izvajal storitve čiščenja, s ponudnikom storitev sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, pa zagotovila višjo raven varovanja dostojnega dela z vidika trajnosti zaposlitve. Čeprav Narodna in univerzitetna knjižnica ni v celoti sledila usmeritvam Ministrstva za javno upravo o razmerjih med težo socialnih in drugih meril v primerjavi s ceno, pa je vsaj socialnim merilom pri storitvah varovanja določila večjo utež, kot so jo v povprečju določili drugi javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javna naročila storitev varovanja.

4. Priporočila

Narodni in univerzitetni knjižnici priporočamo, naj:

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

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Narodni in univerzitetni knjižnici,
2. Viljemu Lebanu,
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