



REVIZIJSKO POROČILO

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v Splošni bolnišnici Celje



2024

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 Splošni bolnišnici Celje

Številka: 322-2/2024-22

Ljubljana, 30. decembra 2024

Povzetek

Računsko sodišče izvaja prečno revizijo učinkovitosti zagotavljanja izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci, v 7 javnih zavodih, in sicer v: Narodni in univerzitetni knjižnici, Slovenskem narodnem gledališču Opera in balet Ljubljana, **Splošni bolnišnici Celje** (v nadaljevanju: zavod), 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 pravnih storitev 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, varovanja ter pravnih storitev zavod ni raziskal stanja na trgu. Ocenjeno vrednost storitev čiščenja je oblikoval na podlagi ustreznih podatkov, vendar ni v celoti utemeljil svojih predvidevanj o njihovem prihodnjem gibanju, pri storitvah varovanja izračuna ni opravil transparentno, ocenjene vrednosti pravnih storitev pa sploh ni določil, pri izbiri postopka oddaje javnega naročila pravnih storitev tudi ni upošteval, da gre za istovrstne storitve, zato jih je oddal kot evidenčna javna naročila, ki pa jih hkrati ni vključil v seznam javnih naročil, oddanih v letu 2022, objavljen na portalu javnih naročil. Zavod tako ni zagotovil preglednosti izvajanja javnih naročil in s tem dostopa do informacij o oddanih javnih naročilih.

Zavod je za oddajo storitev čiščenja predmet, merila in pogoje oblikoval tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja, enako velja tudi za predmet in merila pri javnem naročilu storitev varovanja, pri katerem pa je z zahtevano referenco močno zožil konkurenco med ponudniki. Storitve čiščenja je zavod oddal v predpisanem postopku, medtem ko odločitev, da izvajalca storitev varovanja izbere v postopku s pogajanjem brez predhodne objave, ni bila utemeljena, saj je bila ena od ponudb v predhodno izvedenem odprtem postopku dopustna in je ne bi smel izločiti, pri izbiri izvajalcev pravnih storitev pa je s sklenitvijo neposrednih pogodb v celoti zaobšel uporabo predpisov o javnem naročanju.

Zavod je pred sprejemom odločitve o izbiri izvajalcev storitev čiščenja in varovanja preveril morebiten obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje. Glede

izvajalca storitev varovanja po preteku določenega časa ni preveril, ali morda niso nastopile okoliščine za razvezo pogodbe, pri izvajalcu storitev čiščenja pa je te preveritve opravljal v intervalih, ki so bili daljši od predpisanih. Le pri izbiri izvajalca storitev čiščenja je med merila vključil tudi takšno, ki je zasledovalo socialni vidik, s čimer je formalno zagotovil spoštovanje zakonskih zahtev, a je bil vpliv socialnega merila na izbiro ponudnika zanemarljiv. V postopku izbire izvajalca storitev varovanja pa zavod v nasprotju z izrecno zakonsko zahtevo sploh ni uporabil socialnih meril, s čimer niti formalno ni sledil načelu socialno odgovornega javnega naročanja.

Računsko sodišče je za odpravo razkritih nesmotrnosti od zavoda zahtevalo **predložitev odzivnega poročila** in mu podalo tudi **priporočili** za učinkovitejše zagotavljanje podpornih dejavnosti.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Predstavitev revidiranja	9
1.3 Predstavitev področja revizije	10
1.3.1 Zunanje izvajanje dejavnosti	10
1.3.2 Obseg izbranih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem	12
1.3.2.1 Storitve čiščenja	13
1.3.2.2 Storitve varovanja	13
1.3.2.3 Pravne storitve	14
2. Ugotovitve	15
2.1 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem	15
2.1.1 Storitve čiščenja in varovanja	16
2.1.2 Pravne storitve	18
2.2 Izbira zunanjih izvajalcev podpornih storitev	20
2.2.1 Ocenjena vrednost	20
2.2.1.1 Preverjanje trga storitev čiščenja, varovanja in pravnih storitev	22
2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja	22
2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja	23
2.2.1.4 Ocenjena vrednost pravnih storitev	24
2.2.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročila	24
2.2.2.1 Storitve čiščenja	26
2.2.2.2 Storitve varovanja	28
2.2.2.3 Pravne storitve	31
2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil	31
2.3 Socialno odgovorno javno naročanje	32
2.3.1 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje	35
2.3.1.1 Storitve čiščenja	35
2.3.1.2 Storitve varovanja	36
2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb	37
2.3.3 Zahteve in merila za izbor	37
3. Mnenje	42

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	44
5. Priporočila	45

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Splošne bolnišnice Celje v delu, ki se nanaša na zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v letu 2022, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 5. 2. 2024.

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 pravne storitve.

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 odločitve 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. 322-2/2024/5.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

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

- ali je zavod kadarkoli po sprejemu odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem učinkovitost te odločitve preveril z izvedbo ustreznih analiz;
- ali je zavod pri izbiri zunanjih izvajalcev podpornih storitev sledil temeljnemu načelu 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 revidirancu; z analiziranjem vseh pridobljenih podatkov in informacij, povezanih s področjem revidiranja; s pregledom spletnih strani, medijskih poročil in drugih javno dostopnih virov.

1.2 Predstavitev revidiranja

Splošna bolnišnica Celje je javni zdravstveni zavod, ustanovljen za opravljanje zdravstvene dejavnosti na sekundarni ravni, ki obsega zlasti specialistično zunajbolnišnično zdravstveno dejavnost, bolnišnično zdravstveno dejavnost, druge zdravstvene dejavnosti ter nekatere ostale dejavnosti, pretežno za območje 16 občin Savinjske in širše Celjske regije, ki zajema med 12 in 15 % slovenske populacije. Ustanovitelj zavoda je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti

pa izvršuje Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada)⁶. Organi zavoda so: direktor, svet zavoda, strokovni direktor in strokovni svet.

Zavod je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2022 izkazoval sredstva v vrednosti 90.195.522 EUR, ki so bila za 19 % 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	134.624.315	144.245.807	93
Odhodki	142.913.565	148.240.288	96
Presežek odhodkov nad prihodki	8.289.250	3.994.481	208

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 zaposlenih 2.090 javnih uslužbencev.

Odgovorne osebe zavoda v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v času izvajanja revizije so:

- Margareta Guček Zakošek, direktorica, do 24. 2. 2022,
- Damjana Medved Arbeiter, v. d. direktorja, od 25. 2. 2022 do 12. 4. 2022,
- Aleksander Svetelšek, direktor, od 13. 4. 2022 do 6. 11. 2022 ter
- Dragan Kovačič, v. d. direktorja, od 7. 11. 2022, in direktor, od 6. 4. 2023.

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

⁶ Odlok o preoblikovanju Splošne bolnišnice Celje v javni zdravstveni zavod št. 511-02/90-2/6-8 z dne 12. 1. 1993; spremembe in dopolnitve: št. 022-03/93-3/32-8 z dne 18. 7. 1996; št. 022-03/97-42 (S) z dne 31. 7. 1997; št. 510-19/2000-1 z dne 14. 7. 2001; št. 510-19/2001-2 z dne 19. 2. 2002; št. 510-19/2001-3 z dne 26. 6. 2002; št. 01403-4/2006/5 z dne 17. 1. 2006; št. 01403-58/2011/4 z dne 11. 10. 2011; št. 01403-21/2015/7 z dne 23. 6. 2015; Sklep o ustanovitvi javnega zdravstvenega zavoda Splošna bolnišnica Celje (Uradni list RS, št. 162/22, 3/23 in 35/23).

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 uporabljane (using); Kavčič K. (2007), Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij.

delovanje organizacije, vsaka organizacija namreč potrebuje čisto in varno delovno okolje, računovodstvo, možnost kadrovanja, pravno svetovanje in podobno.

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

V zadnjih 10 letih so se tudi v Sloveniji vse bolj razširili poslovni modeli, pri katerih gre za eksternalizacijo delovnih razmerij, torej njihov prenos na zunanje izvajalce. Razširjena sta predvsem dva modela, in sicer prvi, kjer zunanji ponudnik naročniku posreduje delavce, ki se vključijo v naročnikov delovni proces in odgovarjajo naročniku (začasno agencijsko delo), ter drugi, kjer zunanji ponudnik naročniku zagotovi opravljeno storitev na podlagi pogodbe, gre torej za prenos storitve/dejavnosti na zunanjega izvajalca. Čeprav poslovni model outsourcinga sam po sebi ni sporen, se ga v Sloveniji in drugod po svetu pogosto izkorišča v škodo delavk in delavcev.⁸

Tudi subjekti v javnem sektorju se vse pogostejše odločajo, da podporne dejavnosti predajo v zunanje izvajanje specializiranim izvajalcem, ki posedujejo strokovno znanje, izkušnje in opremo, pri čemer svojo odločitev o prenosu dejavnosti na zunanje izvajanje pogosto argumentirajo s prihrankom pri stroških, času in virih, pa tudi z boljšo kakovostjo. Nasprotniki outsourcinga pa poudarjajo, da ni jasnih in trdnih dokazov o pozitivnih učinkih zunanjega izvajanja storitev, medtem ko sindikati opozarjajo na negativen vpliv tega poslovnega modela na delavce. Tuja strokovna literatura opozarja na vrsto potencialnih nevarnosti zunanjega izvajanja, kot so: slaba izbira izvajalca, izgubljanje ključnih znanj, zmožnosti in veščin, nerealizirani prihranki in skriti stroški, nezmožnost zunanjega izvajalca izvajati dejavnost in drugi.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 javni zavod ustanovljen, in morebitnih javnih pooblastil. Vendar pa mora javni zavod v primeru, ko podporno storitev odda v zunanje

⁸ Miha Poredoš, Od outsourcinga do insourcinga: definicije, primeri, praksa, [URL: <https://www.zsss.si/outourcing-insourcing-primeri-306/>], 28. 6. 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=2ahUKEwjlvL_hgqaEAxVH4AIHHXlxD6MQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.fm-kp.si%2Fzalozba%2Ffissn%2F1854-4231%2F2_303-318.pdf&usg=AOvVaw3C7q_eWleAz5AeinFYDV97&opi=89978449], 28. 6. 2024.

izvajanje, pri izbiri izvajalca slediti veljavni zakonodaji s področja javnega naročanja in zagotoviti spoštovanje vseh temeljnih načel javnega naročanja. S tem na eni strani zagotavlja konkurenco in enakopravno obravnavo ponudnikov, na drugi strani pa gospodarno in učinkovito ter transparentno porabo javnih sredstev in nenazadnje tudi učinkovito izvajanje podporne storitve. K zagotavljanju pravičnega in učinkovitega delovnega okolja in socialnih pravic pa naj bi pripomogla klavzula, ki je vključena med temeljna načela javnega 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 enake pravice, ki pripadajo redno zaposlenim delavcem.

1.3.2 Obseg izbranih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem

V letu 2022 so stroški vseh storitev v zavodu znašali 15.191.201 EUR in so bili glede na leto poprej nižji za 2,5 %. Njihov delež v celotnih odhodkih je znašal 11 %. Stroški izbranih storitev, ki so predmet revizije v zavodu, so v letu 2022 znašali 2.028.069 EUR in so v celotnih stroških storitev predstavljali 13,4-odstotni delež, v celotnih odhodkih pa 1,4-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	Strošek storitve v letu 2022 v EUR z DDV	Strošek storitve v letu 2021 v EUR z DDV	Indeks 2022/2021
(1)	(2)	(3)	(4)	(3/4)*100
Čiščenje	1	1.636.916	1.522.574	108
Varovanje	1	226.150	277.515	81
Odvetniške in pravne storitve ¹⁾	8	165.003	202.994	81
SKUPAJ	10	2.028.069	2.003.083	101

Opomba: ¹⁾ Predstavljena je celotna vrednost, predmet revizije so samo druge pravne storitve.

Vir: podatki zavoda.

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).

Storitve varovanja in čiščenja je v letu 2022 izvajal po 1 izvajalec, odvetniške in pravne storitve pa 8 izvajalcev. Vrsto postopkov izbire izvajalcev prikazujejo Tabela 3, Tabela 4 in Tabela 5. Promet z izvajalcem storitev odnosov z javnostmi je znašal manj kot 20.000 EUR, zato te storitve niso bile predmet revizije, storitev pranja pa zavod ni naročal.

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)
B + N SL Facility Services d. o. o. ¹⁾	1.636.916	Odprti postopek	48 mesecev	5. 1. 2022	5. 1. 2026
SKUPAJ	1.636.916	/	/	/	/

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: B + N SL Facility Services.

Vir: podatki zavoda.

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)
Aktiva varovanje d. d. ¹⁾	226.150	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave ²⁾	48 mesecev	20. 11. 2019	20. 11. 2023
SKUPAJ	226.150	/	/	/	/

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: Aktiva varovanje.

²⁾ Po neuspešno izvedenem odprtem postopku je zavod izvedel postopek s pogajanjem brez predhodne objave.

Vir: podatki zavoda.

V reviziji smo preverili oba postopka, ki sta pripeljala do izbire izvajalca storitev varovanja v letu 2022 – odprti postopek in postopek s pogajanjem brez predhodne objave, ki mu je sledil.

1.3.2.3 Pravne storitve

Tabela 5 Stroški odvetniških in pravnih storitev 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)
Odvetniška pisarna Turk, d. o. o. ¹⁾	78.507	2 pogodbi o zastopanju in 1 naročilnica ²⁾	Samodejno letno podaljševanje	2. 10. 2017 in 22. 11. 2018	2023 ³⁾
BONORUM d. o. o. ⁴⁾	54.287	Evidenčni postopek	12 mesecev	6. 4. 2021	Ni zaključeno ⁵⁾
Simon Krčmar - odvetnik	20.766	Pooblastila za zastopanje v pravih			
5 različnih izvajalcev z manjšimi zneski ⁶⁾	11.443	Pooblastila za zastopanje v pravih			
SKUPAJ	165. 003				

Opomba:¹⁾ V nadaljevanju: Odvetniška pisarna Turk.

²⁾ Nanaša se na odvetniške storitve v vrednosti 450 EUR.

³⁾ Obe pogodbi sta bili dne 12. 12. 2022 prekinjeni skupaj z zahtevo po predaji dela oziroma dokumentacije v roku 2 mesecev.

⁴⁾ V nadaljevanju: Bonorum.

⁵⁾ Na podlagi pogodbe, veljavne do 5. 4. 2022, je posloval vsaj do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, iz javno dostopnih baz podatkov pa izhaja, da tudi še v letu 2024.

⁶⁾ Od tega Odvetniška družba Kac in odvetniki o. p. d. o. o. 2.050 EUR, Prelog Milena – odvetnica 4.957 EUR, mag. Andrej Janežič, odvetnik 3.943 EUR in 2 izvajalca v skupnem znesku 493 EUR; zavod kot podlago navaja pooblastilo za zastopanje.

Vir: podatki zavoda.

V reviziji smo preverili vse podlage za naročanje drugih pravnih storitev v obdobju, na katero se nanaša revizija.

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 drugih pravnih storitev zunanjim izvajalcem na podlagi ustreznih podatkov in analiz ter ali je kadarkoli po sprejemu odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem učinkovitost te odločitve preveril iz izvedbo ustreznih analiz, 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 skupine¹¹:

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

¹¹ Državni zbor, Raziskovalno-dokumentacijski sektor: Insourcing v javnem sektorju, 2019, [URL:

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

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

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

Pri sprejemanju odločitve in upoštevanju vseh analiz ter pri tehtanju prednosti in slabosti v prid eni ali drugi odločitvi bi 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 drugih pravnih storitev v zunanje izvajanje ni sprejel na podlagi kakršnihkoli stroškovnih analiz.

Zavod pred sprejemom odločitve o oddaji storitev čiščenja, varovanja ter drugih pravnih storitev 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.

2.1.1 Storitve čiščenja in varovanja

Zavod v letu 2022 ni imel sistemiziranih delovnih mest za opravljanje nalog čiščenja, v zunanje izvajanje je oddajal tudi storitve fizičnega¹² in tehničnega varovanja prostorov oziroma zgradb, s tem da so pri zagotavljanju varnostno-receptorske službe sodelovali tudi zaposleni na delovnem mestu

¹² V skladu z Načrtom varovanja št. NV00138/2022-B01 se fizično varovanje izvaja v različnih oblikah, od stalne prisotnosti varnostnika na varnostni točki, občasnega fizičnega varovanja pri izvajanju posameznega delovnega procesa, kot varnostno-receptorska služba, v obliki obhodnega varovanja ali interveniranja na alarmne signale.

receptor III¹³. Za izvajanje navedenih storitev je zunanji izvajalec zavodu v letu 2022 zaračunal 1.863.066 EUR.

Kot razloge za oddajanje storitev varovanja in čiščenja v izvajanje zunanjim izvajalcem je zavod navedel, da z lastnim kadrom ni mogel in ne more na primeren način zagotavljati izvajanja dejavnosti čistilnih servisov in varovanja prostorov in zgradb. Poleg tega zavod meni, da ni niti racionalno niti ekonomično, da bi za varovanje ljudi in premoženja zagotavljali lastno službo z vsemi potrebnimi licencami in varnostno-nadzornim centrom, podobno pa velja tudi za storitve čiščenja, saj je skrb za čistočo prostorov, komunikacij in javnih površin v bolnišnici še posebej zahtevna in regulirana tako z nekaterimi področnimi predpisi¹⁴ kot tudi z upoštevanjem uredb s področja dejavnosti čiščenja (na primer uporabe zelenih čistil). Z oddajanjem storitev čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem naj bi bila tako zagotovljena boljša kakovost opravljenih storitev. Objavljeni javni naročili za storitve čiščenja in varovanja sta vsebovali nekatere posebne zahteve glede usposobljenosti ponudnikov – razpolaganje z določenimi licencami, določenim številom strokovno usposobljenih izvajalcev del ter tehnična usposobljenost, vendar pa zavod ni opravil analiz, na podlagi katerih bi lahko ocenil, ali je – upošteva je tovrstne posebne zahteve – oblikovanje lastne čistilne oziroma varnostne službe v primerjavi z oddajo podpornih storitev zunanjim izvajalcem (ne)racionalno in (ne)ekonomično.

Glede oddaje storitev čiščenja v izvedbo zunanjim izvajalcem naj bi zavod izdelal primerjalno analizo kot podlago za odločitev iz leta 1997, ko je storitve čiščenja prvič oddal v izvedbo zunanjemu izvajalcu (ki je prevzel tudi delavce zavoda), vendar analize v postopku revizije ni predložil. Od tedaj storitve čiščenja vseskozi izvajajo zunanji izvajalci, zavod pa od leta 1997 ni opravil nobene analize več, da bi preveril, ali je odločitev o zunanjem izvajanju storitev še vedno ustrezna. Odločitev o neprekinjeni praksi oddajanja storitev čiščenja v zunanje izvajanje je argumentiral predvsem z vidika stroškov in pri tem navedel, da bi bil v primeru odločitve, da čiščenje izvaja zavod sam, nujen velik investicijski vložek v opremo, ki jo zdaj sicer zagotavlja zunanji izvajalec, prav tako pa tudi v kadre. Zavod tudi meni, da bi se gotovo soočal tako s težavami glede pridobivanja ustreznega kadra (pri tem je izpostavil izkušnje pri zaposlovanju ustreznega kadra za potrebe kuhinje in pralnice) kot tudi z neizogibno fluktuacijo zaradi nekonkurenčnega in nestimulativnega nagrajevanja, ki je značilno za tovrstna dela oziroma delovna mesta v javnem sektorju, pri čemer pa navedb ni podkrepil z ustreznimi analizami. Vse navedeno bi po mnenju zavoda oteževalo oziroma že kar onemogočalo delovni proces, ki pa je nujno potreben za zagotavljanje nemotenega izvajanja osnovne bolnišnične dejavnosti.

Tudi storitve fizičnega in tehničnega varovanja je zavod prvič oddal v zunanje izvajanje že pred letom 2010. Zavod je navedel, da tudi pred tem ni imel zaposlenih lastnih varnostnikov, le receptorje na delovnem mestu receptor III, kamor je razporedil javne uslužbenke, ki so postali nezmožni za delo na svojih delovnih mestih. Z izgradnjo novega dela bolnišnice in Urgentnega centra Celje in zaradi

¹³ Iz opisa delovnega mesta pod šifro J033014 izhaja, da gre za vratarje informatorje – invalide, med naloge pa sodi predvsem spremljanje, usmerjanje in urejanje prometa na območju zavoda, dajanje informacij bolnikom in obiskovalcem ter pomoč varnostni službi pri opravljanju obhodov ter poročanje o nepravilnostih varnostnikom in predpostavljenim.

¹⁴ Na primer s Pravilnikom o pogojih za pripravo in izvajanje programa preprečevanja in obvladovanja bolnišničnih okužb (Uradni list RS, št. 74/99, 92/06 in 10/11) ter z Uredbo o ravnanju z odpadki, ki nastajajo pri opravljanju zdravstvene in veterinarske dejavnosti ter z njima povezanih raziskavah (Uradni list RS, št. 89/08 in 44/22-ZVO-2).

epidemije covida-19 se je povečala potreba po varovanju prostorov, zaposlenih in ostalega premoženja, hkrati pa je zavod dolžan organizirati varovanje v skladu s sklepom vlade¹⁵. Zavod je predložil analizo stroškov varovanja, ki jo je izdelal leta 2021. Analiza vsebuje preračun stroškov varovanja glede na različno število ur angažmaja oziroma število delovišč zunanjega izvajalca, pri čemer je kot obstoječe stanje upošteval 3 delovišča zunanjega izvajalca, kot dodatni varianti oziroma za primerjavo pa 1 oziroma 2 delovišči zunanjega izvajalca, pri čemer bi v preostalem delu angažiral lastne zaposlene (tedaj je imel zaposlenih 8 receptorjev III¹⁶), pri katerih je že upošteval tudi nižje število delovnih ur, ki jih zaradi različnih odsotnosti (na primer zaradi bolniške odsotnosti ali letnega dopusta) lahko opravijo. Kot izhaja iz dokumenta, je bila omenjena analiza izdelana z namenom pregleda stanja in oblikovanja predlogov v zvezi s potrebo po dodatnih storitvah varovanja zaradi izgradnje novega dela bolnišnice, urgentnega centra in epidemije covida-19. Zavod zato analize ni izdelal na način, da bi prikazal morebitne pozitivne ali negativne učinke posameznih variant (predvsem glede deleža vključitve lastnih zaposlenih), niso razvidne niti postavke stroškov, ki jih je pri izračunu upošteval, stroške storitev zunanjega izvajalca pa je le povzel po realizaciji preteklih let.

Glede na to, da zavod storitve čiščenja in varovanja oddaja v izvajanje zunanjim izvajalcem že od konca 90. let oziroma od leta 2010, bi bila po naši oceni analiza, tako stroškovna kot tudi 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. 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 ustreznimi 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 svoje odločitve, lahko privede do neučinkovite in nepregledne rabe javnih sredstev.

2.1.2 Pravne storitve

Za izvajanje odvetniških in drugih pravnih storitev so zunanji izvajalci zavodu v letu 2022 zaračunali 165.003 EUR. Medtem ko so odvetniške storitve, ki se nanašajo na zastopanje v pravnih in zahtevajo posebna strokovna znanja in usposobljenost, izvzete iz pravil o javnem naročanju, to za druge pravne storitve ne velja.

¹⁵ Št. 24200-11/2021/5 z dne 9. 12. 2021, med drugim: stalen vizualni nadzor in nadzor varovanega območja prek internega video nadzornega sistema, fizična kontrola posameznih objektov in območij, stalna vstopna in izstopna kontrola oseb, vgrajeni morajo biti sistemi tehničnega varovanja, prenos alarmnih sporočil ter sredstva za obdelavo in arhiviranje teh sporočil na istem objektu, na drugo lokacijo oziroma v varnostno-nadzorni center.

¹⁶ Enako tudi v letu 2022, v letu 2023 se je njihovo število zaradi novih prerazporeditev povečalo na 12.

Zavod je v letu 2022 druge pravne storitve naročal pri 2 izvajalcih:

- Z izvajalcem Bonorum je ustvaril za 54.287 EUR prometa. V skladu s pogodbo o izvajanju storitev pravne podpore in poslovnega svetovanja¹⁷ so bile naloge izvajalca, da prouči dokumentacijo, na katero ga opozori naročnik, da svetuje v korespondenci s poslovnimi partnerji naročnika, da pripravi osnutke dokumentacije, upoštevajoč podatke, ki mu jih je posredoval naročnik oziroma so javno dostopni, da pripravi mnenja in stališča na podlagi poziva naročnika ter da izvaja ostala predhodno dogovorjena dejanja.
- Promet z drugim izvajalcem, Odvetniško pisarno Turk, je v letu 2022 na podlagi 2 pogodb¹⁸ znašal 78.057 EUR. Prva pogodba se je nanašala na zastopanje zavoda v smislu sodelovanja v postopkih izvajanja javnih naročil s pripravo pravnih aktov za izvedbo naročila, drugo svetovanje pri vodenju javnih naročil, zastopanje v postopkih revizij ter drugo pravno svetovanje, druga pogodba pa se je nanašala na pravne storitve v zvezi z vodenjem investicije novogradnje SB Celje, I. etapa.

Zunanje izvajanje drugih pravnih storitev je zavod utemeljil s pomanjkanjem kompetenc zaposlenih na področju javnega naročanja glede na to, da je zakonodaja na tem področju kompleksna in zahtevna. Zavod je navedel, da naj bi imel težave s pridobivanjem kompetentnih sodelavcev – strokovnjakov s področja javnega naročanja, saj jim ne more ponuditi ustreznega oziroma pričakovanega plačila. Zato se je pomoči zunanjih strokovnjakov na tem področju posluževal že v preteklosti, sodelovanje z zunanjim strokovnjakom pa naj bi za zavod pomenilo tudi dodatno pravno varnost, ki je z dodatno zaposlitvijo strokovnega sodelavca ne bi dosegel.

Iz podatkov o zaposlenih izhaja, da so bila v zavodu sistemizirana 4 delovna mesta z zahtevano izobrazbo univerzitetni diplomirani pravnik, od tega sta bili dejansko zasedeni 2, in sicer sta bili na delovnem mestu strokovni sodelavec VII/2 zaposleni 2 univerzitetni diplomirani pravnici. V Nabavni službi in Sektorju za investicije, preskrbo, vzdrževanje in informatiko ni bilo sistemiziranih delovnih mest pravnikov, je pa bilo sistemiziranih 13 delovnih mest z nazivom strokovni sodelavec VII/2 drugih smeri izobrazbe (predvsem ekonomske oziroma družboslovne). Skupaj je zavod v letu 2022 na delovnem mestu strokovni sodelavec VII/2 (J017136) v različnih organizacijskih enotah zaposloval 17 oseb. V kadrovskem načrtu za leto 2022, ki je del finančnega načrta, zavod ni izrazil potreb po dodatnih kadrih na tem področju poslovanja oziroma ni predvidel nobenih dodatnih zaposlitev.

Ne glede na navedeno je treba poudariti, da gre za velikega naročnika, ki je v letu 2022 zaposloval 2.090 oseb, da je samo v letu 2022 na portalu javnih naročil objavil 119 naročil in da so stroški blaga, materiala in storitev, ki so v pretežni meri podvrženi javnonaročniškim predpisom, v tem letu znašali 52.818.991 EUR, investicijska vlaganja pa 24.415.940 EUR (od tega lastna sredstva zavoda 3.320.835 EUR). Poleg tega je zavod zavezanec po javnonaročniških predpisih že vse od leta 1997, to je od uveljavitve prvega Zakona o javnem naročanju, ki je med zavezance uvrstil tudi javne zavode, zato bi postopke javnega naročanja moral dobro poznati oziroma imeti zaposlene ustrezno usposobljene javne uslužbenke na tem področju. Morebitno občasno pomanjkanje ustreznih kadrov oziroma strokovnjakov bi zavod seveda lahko premostil tudi z angažiranjem zunanjih izvajalcev,

¹⁷ Št. S00200-21 z dne 6. 4. 2021.

¹⁸ Z dne 2. 10. 2017 in z dne 22. 11. 2018; zavod je obe pogodbi prekinil z dne 12. 12. 2022.

nikakor pa to ne bi smelo predstavljati dolgoročne in edine rešitve. Glede na to, da zavod z enim od zunanjih izvajalcev pravnih storitev sodeluje že najmanj od leta 2012¹⁹, bi morali biti po naši oceni tudi zaradi tega zaposleni v vsem tem času nudenja podpore zunanjega izvajalca zavodu že usposobljeni za samostojno izvajanje teh nalog.

Pojasnilo zavoda

Po reorganizaciji nabavne službe je vodstvo ugotovilo, da zavod potrebuje pomoč zunanjih strokovnjakov predvsem glede usposabljanja zaposlenih na področju javnega naročanja. Storitve izvajalca pravnih storitev se zato pretežno nanašajo na interno individualno izobraževanje zaposlenih v smislu posvetovanja v posameznih konkretnih primerih s ciljem najti pravilne rešitve, upoštevaje relevantno zakonodajo ter sodno in ostalo prakso, povezano z javnim naročanjem.

Sodelovanje z zunanjim strokovnjakom s področja javnega naročanja v smislu svetovanja v bolj zapletenih primerih oddaje javnih naročil gotovo pripomore tudi k usposabljanju zaposlenih javnih uslužbencev s področja nabave in nabavnih procesov, vendar pa je treba upoštevati tudi, da je obseg stroškov tovrstnega pravnega svetovanja v letu 2022 znašal 132.344 EUR, kar je več, kot bi znašali letni stroški zaposlitve najmanj 2 redno zaposlenih pravnikov, zato ta pristop ne bi smel biti edina rešitev. Obseg sodelovanja po naši oceni nakazuje tudi, da pri tem sodelovanju ni šlo zgolj za svetovanje v najbolj zapletenih primerih.

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 ali je pri tem upošteval nekatere spremenljivke, kot sta 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 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, upoštevaje spremembe količine ali vrednosti, ki bi nastale v 12 mesecih po

¹⁹ [URL: <http://erar.si/transakcija/placnik/27685/prejemnik/3421007000#transakcije>] 2. 8. 2024.

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 naročila²⁰ 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 storitev je smiselno, da naročnik upošteva nekatere spremenljivke, med katerimi sta dvig minimalne plače oziroma dvig cen življenjskih potrebščin, saj lahko v precejšnji meri vplivata na ceno storitve, ki jo naročnik naroča. Zato je smiselno, da naročnik pri naročanju storitev iz delovno intenzivnih panog, kamor spadata tudi storitvi čiščenja in varovanja, v katerih zaposleni v pretežni meri prejemajo minimalne plače²¹, pri izračunu ocenjene vrednosti upošteva tudi dvig minimalne plače v obdobju izvajanja javnega naročila. Smiselno je upoštevati tudi dvig življenjskih stroškov v primeru, da javno naročilo predvideva nakup čistil in drugih potrebščin, ki so potrebne za opravljanje določene storitve. V primeru, da naročnik oceni vrednost javnega naročila prenizko, lahko v primeru njene objave že prek ocenjene vrednosti spodbuja oblikovanje ponudbenih cen, s katerimi ni mogoče pokriti realnih stroškov dela in materiala, in s tem spodbuja zaposlovanje, ki je za delavce manj ugodno ali pa pomeni celo kršitev delovnopravne zakonodaje. Prenizka ocenjena vrednost lahko neustrezno vpliva na določitev višine zagotovljenih sredstev, zaradi česar se lahko zgodi, da mora naročnik vse ponudbe prepoznati kot nedopustne in izvesti nov postopek za oddajo javnega naročila. Poleg tega pa prenizka ocenjena vrednost, kot že navedeno, lahko vpliva tudi na nepravilno izbiro postopka za oddajo javnega naročila.

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

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je 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

²⁰ Javno naročilo, katerega vrednost je nižja od vrednosti za objavo.

²¹ Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je bruto plača decembra 2022 v dejavnosti splošnega čiščenja stavb znašala 1.163 EUR in v dejavnosti varovanja 1.435 EUR, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0701011S.px/table/tableViewLayout2/>], 9. 5. 2024. Minimalna plača je za leto 2022 znašala 1.074 EUR, [URL: <https://www.gov.si teme/minimalna-placa/>], 9. 5. 2024.

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 pravnih storitev

Zavod pred pripravo javnih naročil za storitve čiščenja in varovanja ter oddajo drugih pravnih storitev trga ni posebej preverjal. Navedel je, da gre v vseh teh primerih za že dolgotrajnejše izvajanje in utečene postopke ter poznana področja izvajanja teh storitev v zavodu.

Kljub temu da gre v zavodu za izvajanje utečenih postopkov izbire izvajalcev storitev varovanja, čiščenja in drugih pravnih storitev ter za poznana področja storitev, ki se izvajajo v zavodu, 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, smotno, 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.

2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja

Zavod je za javno naročilo storitev čiščenja, ki ga je izvedel v letu 2021, ocenil vrednost v znesku 5.500.000 EUR brez DDV za obdobje 4 let. Iz dokumentacije o javnem naročilu je razvidno, da je zavod ocenjeno vrednost izračunal na podlagi povprečja prometa z izvajalcem storitev čiščenja v obdobju od leta 2018 do leta 2020, hkrati pa je predvidel še zvišanje stroškov v obdobju izvajanja javnega naročila za 27 % na račun dviga minimalne plače (kot je navedel v obrazložitvi, je upošteval dvig minimalne plače v višini 21,5 %, kolikor je znašal za obdobje od 2018 do 2021, razliko do 27 % pa je utemeljil s predvidevanjem, da bodo po pandemiji plače dodatno rasle zaradi nujne povečane potrošnje, ki bo vodila v okrevanje gospodarstva) in za 8 % zaradi pričakovanega dviga cen življenjskih potrebščin (na podlagi pomladanske napovedi inflacije za leto 2021, ki jo je pripravil Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj; zavod je upošteval 4-kratnik napovedane 2-odstotne inflacije). Zavod je pojasnil, da storitve čiščenja oddaja v zunanje izvajanje vse od leta 1997 ter da na podlagi opravljene primerjave ocenjuje, da se razmere v tem času niso bistveno spremenile. Iz podatkov Statističnega urada Republike Slovenije 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 pa so se v 4-letnem obdobju od 2018 do 2021 povečale za 5,0 %²², povečanje za navedeno obdobje torej znaša skupaj 26,5 %. Zavod je pri oblikovanju ocenjene vrednosti naročila predvidel še za 8,5 % višje skupno povišanje cen, ki po našem mnenju ni dovolj utemeljeno. Zavod je po naši oceni pri oblikovanju ocenjene vrednosti javnega naročila za storitve čiščenja izhajal iz ustreznih podatkov, vendar pa ni v celoti utemeljil svojih predvidevanj o njihovem prihodnjem gibanju.

²² 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.

2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja

Zavod je vrednost javnega naročila storitev varovanja, ki ga je začel izvajati septembra 2019²³, ocenil na 600.000 EUR z DDV za obdobje 4 let. Navedel je, da gre v primeru javnega naročila varovanja za storitev, ki se redno ponavlja, zato je pri oceni vrednosti izhajal iz dejanskih stroškov v preteklih letih ter predvidenih sredstev v finančnem načrtu za leto 2019. Kot je pojasnil, je pri oceni izhajal iz povprečja letnih stroškov opravljenih storitev varovanja za pretekla 3 leta²⁴, kar pa za 4 leta predstavlja več, kot je znašal ocenjeni znesek javnega naročila, naveden v razpisni dokumentaciji. V sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila je navedeno tudi, da so sredstva za izvedbo javnega naročila zagotovljena v finančnem načrtu, in sicer 180.000 EUR²⁵ za leto 2019, kar za 4 leta prav tako znaša več kot 600.000 EUR. Zavod drugih predpostavk in podlag glede določitve ocenjene vrednosti javnega naročila storitev varovanja ni navedel, prav tako ni pojasnil, zakaj je vrednost javnega naročila ocenil nižje od vrednosti, ki izhaja iz dejanske realizacije preteklih let, kar naj bi glede na pojasnilo služilo kot podlaga za izdelavo ocene vrednosti javnega naročila. Ker je vrednost javnega naročila varovanja ocenil prenizko, je zavod že prek ocenjene vrednosti spodbudil oblikovanje ponudb po cenah, s katerimi ni nujno mogoče pokriti realnih stroškov dela in s tem zaposlovanja, ki je lahko za delavce manj ugodno ali pa pomeni celo kršitev delovnopравnih predpisov. V postopku izbire ponudnika se je vrednost storitev varovanja še znižala, saj je zavod v postopku s pogajanjem brez predhodne objave dosegel še 10-odstotno znižanje cen storitev glede na prvotno ponudbo družbe Aktiva varovanje, s katero je 20. 11. 2019 sklenil pogodbo za 4-letno obdobje (več v točki 2.2.2.2).

Zavod je v pogodbi dogovoril fiksne cene za obdobje 1 leta od sklenitve pogodbe, po preteku tega obdobja pa je bilo dogovorjeno spreminjanje cen v skladu s Pravilnikom o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja²⁶, do spremembe cene pa lahko po dogovoru med naročnikom in izvajalcem pride tudi zaradi drugih spremenjenih okoliščin, na primer spremembe zakonodaje glede minimalne plače ali davčnih predpisov. Z aneksom št. 2 so bile 18. 7. 2022 dogovorjene za 18 % višje cene delovne ure varnostnika glede na cene iz osnovne pogodbe. Zavod ni pojasnil, na kakšni podlagi je bilo dogovorjeno omenjeno povišanje cen, glede na to, da je dvig minimalne plače od novembra 2019 do julija 2022 znašal 21,2 %.

Zavod je med revizijo sicer pojasnil način izračuna ocenjene vrednosti, vendar ga nismo mogli potrditi. Poleg tega bi bilo ustreznejše, če bi bil ta izračun razviden iz dokumentacije o javnem naročilu²⁷, s čimer bi bilo ravnanje zavoda v zvezi z določitvijo ocenjene vrednosti storitev varovanja tudi v celoti transparentno.

²³ JN001383/2019; sklep št. 96/SKL-2019 z dne 27. 9. 2019.

²⁴ Stroški varovanja so v letih od 2017 do 2019 znašali skupaj 532.305 EUR, povprečno na leto 177.435 EUR, torej za 4 leta 709.738 EUR z DDV, kar je za 18 % več od ocenjene vrednosti v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila št. 96/SKL-2019 z dne 27. 9. 2019.

²⁵ Ocena za 4-letno obdobje bi tako znašala 720.000 EUR.

²⁶ Uradni list RS, št. 1/04. Dogovorjeno je bilo povišanje v skladu s 1. in 2. točko prvega odstavka 6. člena pravilnika, kot podlaga za valorizacijo se upošteva indeks cen življenjskih potrebščin.

²⁷ 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 podaljšanimi naročili, kakor je izrecno navedeno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

Ukrep zavoda

Zavod je v Pravilniku o nabavnih procesih, ki velja od 15. 6. 2023, za posamezne aktivnosti (na primer: predhodno analizo trga in strokovni dialog ter ocenjevanje vrednosti naročila) podrobneje opredelil določene okoliščine ter obvezne korake oziroma način izvedbe in dokumentiranja celotnega postopka.

2.2.1.4 Ocenjena vrednost pravnih storitev

Zavod je pravne storitve, ki so se nanašale na pravno podporo in poslovno svetovanje, v letu 2022 naročal pri izvajalcu Bonorum, s katerim je pogodbo sklenil že v letu 2021, za obdobje 12 mesecev. Zavod pred oddajo naročila ni določil ocenjene vrednosti storitev, v sklenjeni pogodbi pa je bila dogovorjena le vrednost svetovalne ure in način obračunavanja, ne pa letni obseg storitev. Kljub temu da je pogodba z aprilom 2022 pretekla, je zavod storitve na njeni podlagi naročal še celo leto 2022, skupna vrednost opravljenih storitev v letu 2022 je znašala 54.287 EUR z DDV. Z Odvetniško pisarno Turk je zavod v letu 2022 posloval na podlagi 2 pogodb: po pogodbi iz leta 2017 je realiziral promet v vrednosti 48.007 EUR z DDV, po pogodbi iz leta 2018 pa v vrednosti 30.050 EUR z DDV, obe pogodbi sta bili sklenjeni za 1 leto z možnostjo podaljšanja. Zavod pred odločitvijo o tem, na kakšen način bo zagotovil pravne storitve, sploh ni ocenil njihove vrednosti. Glede na to, da gre za istovrstne storitve, bi moral s stališča ocenjevanja vrednosti javnega naročila upoštevati vrednost vseh storitev skupaj, v skladu s predpisi pa njihovo vrednost izračunati glede na skupno dejansko vrednost zaporednih javnih naročil iste vrste, oddanih v zadnjih 12 mesecih, upoštevaje celotni plačljivi znesek brez DDV v skladu z obdobjem, za katero je oddal izvajanje pravnih storitev. Ocenjena vrednost pravnih storitev bi za leto 2022 tako morala znašati 132.344 EUR in bi jo zavod moral upoštevati pri izbiri ustreznega postopka za oddajo navedenih storitev (povezava s točko 2.2.2.3).

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 povezani s predmetom javnega naročila. Ponudnik mora biti izbran na pregleden način in po predpisanem postopku. Naročnik mora zagotoviti, da med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja, prav tako pa mora zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo diskriminacijo ponudnikov.

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

V postopku javnega naročanja se pred samim začetkom ocenjevanja in primerjave ponudb ter izbire ponudnika izvede ugotavljanje sposobnosti ponudnikov, ki pomeni presojo o tem, ali je posamezen

gospodarski subjekt, ki želi s svojo ponudbo sodelovati, primeren za sodelovanje v postopkih oddaje javnih naročil (ko se ugotavljajo morebitni razlogi za njegovo izključitev iz postopka) in sposoben izvesti konkretno javno naročilo (ko gre za preverjanje ponudnikovih dejanskih poklicnih, finančnih in/ali tehničnih zmogljivosti za uspešno izvedbo predmeta naročila).

Primernost ponudnika za sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila se ugotavlja na podlagi okoliščin, ki so z vidika zakonodaje obvezni izključitveni razlogi, ki jih naročnik mora upoštevati. Če naročnik ugotovi, da obstajajo, mora ponudnika izključiti iz postopka oddaje javnega naročila – naročnik mora tako ravnati v fazi pregleda ponudbe oziroma kadarkoli kasneje v postopku, če se izkaže, da se ponudnik pred ali med postopkom javnega naročanja znajde v katerem od položajev, ki jih narekuje zakonodaja. Zakonodaja določa tudi izbirne razloge²⁸ za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila, glede katerih se naročnik sam odloči, ali in katere bo ob oddaji posameznega javnega naročila uporabil kot razlog za izločitev ponudnika.

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

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

²⁸ Iz šestega odstavka 75. člena ZJN-3.

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 drugimi za javno naročanje storitev čiščenja²⁹, s pomočjo katerih naročniki lažje oblikujejo merila, ki pa niso zavezujoči akt in imajo naravo priporočila. Na podlagi uporabe meril naročnik nato izbere najugodnejšo ponudbo in odda naročilo najugodnejšemu ponudniku ter objavi obvestilo o oddaji javnega naročila.

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je zavod pri izbiri in izvedbi postopka javnega naročila ter pri sklenitvi pogodbe z izbranim izvajalcem zagotovil gospodarno porabo javnih sredstev ter spoštovanje 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 prostorov Splošne bolnišnice Celje za obdobje 4 let³⁰. Predmet javnega naročila je bil izvajanje storitev čiščenja prostorov bolnišnice v obsegu in na način, kot izhaja iz opisa tehničnih zahtev³¹, ki opredeljuje 5 glavnih kategorij čiščenja z dodatnimi podkategorijami v skupni ocenjeni površini 44.130 m², nekatere storitve pa so dogovorjene tudi v drugih enotah. V razpisni dokumentaciji je zavod določil obvezne pogoje za izključitev gospodarskih subjektov, ki so bili vključeni v izvedbo javnega naročila. Ponudniki so izpolnjevanje razlogov za izključitev dokazovali z izpolnjenim enotnim evropskim dokumentom v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju: ESPD obrazec).

V razpisni dokumentaciji je 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

²⁹ Smernice za javno naročanje storitev čiščenja, [URL: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Smernice+za+javno+naro%C4%8Danje+storitev+%C4%8Di%C5%A1%C4%8Denja>], 28. 6. 2024.

³⁰ JN004766/2021 z dne 13. 7. 2021.

³¹ Obrazec 11 iz razpisne dokumentacije.

gospodarski subjekt registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, da izkazuje zahtevan ekonomski in finančni položaj ter tehnično in strokovno sposobnost³² za izvedbo storitev.

S tehničnimi specifikacijami je zavod v razpisni dokumentaciji podrobneje opredelil predmet javnega naročila, to je čiščenje različnih kategorij (dnevna, temeljita, generalna) za navedene bruto površine po posameznih lokacijah, vključno s frekvenco čiščenja, ter ostale zahteve, vključno z dobavo oziroma zagotavljanjem toaletnega programa ter razkužil; ločeno za storitve, ki jih vključuje mesečni pavšal, ter za storitve, povezane z izrednimi dogodki (po večjih gradbenih delih, preureditvah in podobno), ki se obračunavajo po opravljenih urah.

V razpisni dokumentaciji je zavod določil merila, na podlagi katerih je ocenjeval ponudbe in izbral ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Določil je 2 merili, na podlagi katerih je ponudnik lahko prejel 100 točk:

- MERILO 1: skupna ponudbena cena za izvajanje storitev, ki so predmet tega javnega naročila za obdobje 48 mesecev (v EUR z DDV); ponudnik je lahko na podlagi tega merila prejel pri ocenjevanju ekonomsko najugodnejše ponudbe največ 97 točk; cena se je preračunala v točke na način, da se je najnižja skupna ponudbena cena v EUR brez DDV delila s skupno ponudbeno ceno v EUR brez DDV iz ocenjevanje ponudbe, pomnoženo s 97;
- MERILO 2: povprečna delovna doba 8 zaposlenih, ki delajo na delovnem mestu čistilcev, in ki so najdlje zaposleni pri ponudniku; ponudnik je na podlagi tega merila lahko prejel največ 3 točke; merilo se je točkovalo na način, da se je seštevek polnih mesecev delovne dobe 8 najdlje zaposlenih čistilcev za obdobje od 1. 7. 2011 do 31. 8. 2021, deljen s številom mesecev od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2021 ali s številom polnih mesecev, ki so pretekli od dneva ustanovitve ponudnika do 31. 8. 2021, če je bil ponudnik ustanovljen po 1. 7. 2011, delil s kvocientom med seštevkom polnih mesecev delovne dobe 8 najdlje zaposlenih čistilcev (v ponudbi za obdobje od 1. 7. 2011 do 31. 8. 2021) in številom 123 oziroma s številom polnih mesecev, ki so pretekli od ustanovitve ponudnika do 31. 8. 2021, če je bil ponudnik ustanovljen po 1. 7. 2011.

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.

Po preveritvi dopustnosti ponudb (ponudbo so oddali 4 ponudniki) je zavod 3 ponudbe označil kot nedopustne, ker je ugotovil, da ponudbena cena presega zagotovljena sredstva, kot so določena v sklepu o začetku postopka, in jih izločil iz nadaljnjega postopka, ponudbo B + N SL Facility Services,

³² Med drugim, da zagotavlja in uporablja čistila in razkužila, ki so skladna z veljavno zakonodajo; da ima veljavni certifikat ISO 9001/2015; da dnevno pripravlja čistila in razkužila v strojno oprani embalaži in v skladu z navodili proizvajalca; predložiti mora načrt čiščenja za posamezno delovišče; opravljeno čiščenje mora dnevno zabeležiti, evidenca mora biti dosegljiva na delovišču; razpolagati mora z vsaj 3 ustrezno usposobljenimi osebami za vodenje in nadzor; izkušnje mora izkazati z referenčnimi projekti (vsaj dvema); vsaj dvakrat letno v dogovoru z naročnikom na izbranih kontrolnih mestih zagotoviti (mikrobiološki) nadzor kakovosti; da bo na lokaciji naročnika zagotovil prisotnost zahtevanega števila delavcev in zahtevano razporeditev ter skupni minimalni obseg 2.430 ur tedensko ter sposobnost komuniciranja delavcev; da zagotavlja ustrezno metodologijo čiščenja ter stalni vpogled v pisno evidenco nadzorov čiščenja; zagotavljati mora transport odpadkov in čiščenje na zahtevan način; ob podpisu pogodbe mora predložiti seznam čistil, ki jih bo uporabljal; zagotavljati mora ustrezno delovno opremo delavcem; spoštovati mora zahteve okoljske zakonodaje, kot izhajajo iz Uredbe o zelenem javnem naročanju (Uradni list RS, št. 51/17, 64/19, 121/21 in 132/23).

ki ni presegla zagotovljenih sredstev, pa je po pravočasni in ustrezni dopolnitvi³³ ocenil kot dopustno. Ker je prejel le 1 dopustno ponudbo, točkovanja na podlagi meril ni izvedel. Z izbranim izvajalcem je v januarju 2022 sklenil pogodbo o okolju prijaznem čiščenju prostorov zavoda v pogodbeni vrednosti 5.392.858 EUR brez DDV za obdobje 4 let.

Zavod je za oddajo storitev čiščenja predmet, merila in pogoje v razpisni dokumentaciji oblikoval tako, da so zagotavljala gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja pri oddaji javnih naročil, saj so bila merila in pogoji za vse ponudnike enaka, vsi so bili o njih hkrati obveščeni v okviru razpisne dokumentacije. Merila so bila oblikovana tako, da so omogočala primerljivost med ponudniki, njihova teža je bila navedena v razpisni dokumentaciji, prav tako so bila merila oblikovana sorazmerno predmetu javnega naročila in so zagotovila učinkovito in pošteno konkurenco ter enakopravno obravnavo ponudnikov. Tehnične specifikacije so bile jasne in enake za vse ponudnike. 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 4 let³⁴. Predmet javnega naročila so bile storitve fizičnega in tehničnega varovanja objektov naročnika za obdobje 4 let.

V razpisni dokumentaciji so bili določeni obvezni in neobvezni³⁵ 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 tehnično oziroma strokovno sposobnost za izvedbo storitev, da ima ustrezne reference ter zahtevane licence za tehnično in fizično varovanje ter za prevoz in varovanje gotovine in drugih vrednostnih pošiljk; da zagotavlja 24-urno opravljanje storitev vsak dan v letu pod enakimi pogoji; da so ponudnikovi zaposleni strokovno usposobljeni po Zakonu o zasebnem varovanju³⁶ ter po Pravilniku o usposabljanju in pooblastilih za izvajanje ukrepov varstva pred požarom³⁷; da bo svoje delavce pred pričetkom del 14 dni brezplačno uvajal na naročnikovem objektu; zagotoviti mora uniforme zaposlenim z vidnimi oznakami ter zagotoviti spoštovanje načela zaupnosti in varovanja podatkov naročnika; imeti mora center za sprejem signalov alarma, sistem brezžičnih zvez med dežurnim centrom, varnostniki in intervencijskimi skupinami in sistem stalnega 24-urnega intervencijskega varovanja z mobilnimi skupinami; da ima usposobljene varnostnike za reševanje iz dvigala (vsaj 5 na

³³ Zavod je ponudnika pozval, da predloži manjkajoče dokazilo, da v zahtevanem obdobju ni imel blokade računov ter dokazilo za izkazovanje predhodne nekaznovanosti za pravne in fizične osebe po stanju na dan roka za oddajo ponudbe; ponudnik je pravočasno in ustrezno dopolnil ponudbo

³⁴ JN001383/2019 z dne 11. 3. 2019.

³⁵ Razlogi, povezani z insolventnostjo, nasprotjem interesov in kršitvijo poklicnih pravil.

³⁶ Uradni list RS, št. 17/11.

³⁷ Uradni list RS, št. 32/11 in 61/11 – popr.

območju Celja) z odzivnim časom 15 minut od prejetega klica; pooblastilo za izvajanje požarnega varovanja (najmanj 10 varnostnikov); najmanj 20 varnostnikov na območju Celja zaradi zagotavljanja operativnega izvajanja del; sposobnost organizirati 24-urno intervencijsko ekipo na območju Celja; imeti mora zavarovano gotovino med prevozom in prenosom; vzpostavljen elektronski sistem nadzora nad delom varnostnikov, nadzor mora omogočiti tudi naročniku; omogočati mora tudi notranji nadzor varnostnikov (minimalno 3 varnostniki nadzorniki); imeti mora tudi najmanj 5 varnostnikov s pooblastilom za nošenje orožja v primeru izrednih razmer.

Zavod je v okviru tehnične in strokovne usposobljenosti zahteval, da ponudnik predloži vsaj 2 ustrezni referenci, ki izkazujejo, da je ponudnik v zadnjih 3 letih pred objavo javnega naročila izvajal storitve fizičnega in tehničnega varovanja bolnišničnih objektov v letni vrednosti posamezne reference najmanj 100.000 EUR brez DDV. Ponudniki so morali za izkazovanje referenčnega pogoja izpolniti obrazec Reference, v katerega so med drugim morali navesti pogodbenega partnerja, predmet pogodbe, obdobje izvedbe in vrednostni obseg. Referenca je po svoji naravi dokazilo o tem, da je ponudnik sposoben izvesti naročilo v zahtevanem obsegu in kakovosti, saj z njo dokazuje, da je v preteklosti istovrstna oziroma primerljiva dela že uspešno opravil. Na podlagi dejstva, da je ponudnik (vsaj) enkrat že uspešno izvedel primerljivo naročilo, je mogoče sklepati, da ima ustrezno znanje, opremo in izkušnje, potrebne za izvedbo javnega naročila. Ocenjujemo, da je varovanje objekta bolnišnice primerljivo tudi z drugimi ustanovami, v katerih se zadržuje večje število uporabnikov storitev in obiskovalcev, kot so na primer druge večje zdravstvene ustanove in socialnovarstveni zavodi, zato je po našem mnenju zavod z zahtevo po referencah iz bolnišničnih objektov zožil konkurenco, saj se storitve varovanja izvajajo na primerljiv način tudi v objektih, ki niso namenjeni izvajanju izključno bolnišnični dejavnosti. Zavod ni predstavil nobenega argumenta, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati, da je takšno razlikovanje med vrstami objektov potrebno.

Ukrep zavoda

Zavod je po izteku veljavnosti pogodbe o opravljanju storitev varovanja, ki je bila sklenjena na podlagi javnega naročila, izvedenega v letu 2019, v maju 2024 objavil novo javno naročilo za storitve varovanja št. JN002721/2024 in določil, da bo priznal usposobljenost ponudniku, ki bo predložil 2 ustrezni referenci izvedbe fizičnega varovanja oseb in premoženja ter tehničnega varovanja na objektih, ki po Uredbi o razvrščanju objektov³⁸ spadajo v klasifikacijo 12 Nestanovanjske stavbe, pri čemer se mora vsaj ena referenca nanašati na objekte iz podskupine 1264 Stavbe za zdravstveno oskrbo ali 1263 Stavbe za izobraževanje in znanstvenoraziskovalno delo.

V razpisni dokumentaciji je zavod določil 2 merili, na podlagi katerih bi izbral ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Ponudnik bi lahko prejel največ 100 točk:

- MERILO 1: cena; ponudnik je lahko na podlagi tega merila prejel največ 85 točk; cena se preračuna v točke na način, da se je najnižja ponudbena cena v EUR brez DDV deli s ponudnikovo ceno v EUR brez DDV in pomnoži s 85;

³⁸ Uradni list RS, št. 96/22; v Prilogi 1.

- MERILO 2: odzivni čas do prihoda v zavod; ponudnik, ki bi ponudil najkrajši odzivni čas, bi na podlagi tega merila lahko prejel največ 15 točk, ostali ponudniki pa po formuli: najkrajši odzivni čas deljen s ponujenim odzivnim časom, pomnoženo s 15.

Zavod je pravočasno prejel 3 ponudbe. Po analizi prejetih ponudb je ugotovil, da je 1 ponudnik predložil le 1 ustrezno referenco namesto zahtevanih 2³⁹, zato je njegovo ponudbo kot nedopustno izločil. Tudi preostali 2 ponudbi, ki sta izpolnjevali pogoje, je zavod ocenil za nedopustni in sprejel odločitev, da se naročilo po tem postopku ne odda. Zavod je v odločitvi o neoddaji naročila navedel, da naj bi v obeh primerih ponudbena vrednost presegala zagotovljena sredstva naročnika, čeprav iz podatkov izhaja, da je bilo tako le v prvem primeru (ponudbena vrednost Sintal je znašala 604.937 EUR z DDV), drugi ponudnik pa ocenjene vrednosti 600.000 EUR z DDV ni presegel (ponudbena vrednost Aktiva varovanje je znašala 578.622 EUR z DDV). Iz navedenega izhaja, da odločitev zavoda, da naročila ne odda, ker ni prejel nobene dopustne ponudbe, ni bila ustrezna, saj je bila 1 ponudba dopustna in bi ponudnika moral izbrati. Glede na navedeno pa tudi ni bil izpolnjen pogoj za izvedbo postopka s pogajanjem brez predhodne objave⁴⁰, to je, da v predhodno izvedenem postopku nobena ponudba ni bila ustrezna. Kljub temu je zavod izvedel nov postopek za izbiro izvajalca storitev varovanja – postopek s pogajanjem brez predhodne objave (št. JN007746/2019 je bil objavljen na portalu 7. 10. 2019)⁴¹. K oddaji ponudb je povabil oba ponudnika, ki sta v odprtem postopku izpolnjevala vse pogoje, s ponudbama pa naj bi presegla zagotovljena sredstva zavoda. Ponudbi sta v določenem roku oddala oba povabljeni ponudnika. Zavod je na podlagi meril iz povabila k oddaji ponudbe in po izvedenih pogajanjih ugotovil⁴², da je ugodnejša ponudba ponudnika Aktiva varovanje, in z njim 20. 11. 2019 tudi sklenil pogodbo⁴³ v skupni vrednosti 432.810 EUR brez DDV oziroma 528.028 EUR z DDV za obdobje 4 let.

Zavod je za oddajo storitev varovanja predmet in merila v razpisni dokumentaciji oblikoval tako, da so zagotavljala gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja pri oddaji javnih naročil. Merila so bila enaka za vse ponudnike, vsi so bili o njih hkrati obveščeni v okviru razpisne dokumentacije, oblikovana so bila tako, da so omogočala primerljivost med ponudniki, njihova teža je bila navedena v razpisni dokumentaciji, prav tako so bila 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. Ocenjujemo, da je zavod z zahtevano referenco glede opravljenih storitev varovanja le na določeni vrsti objektov neutemeljeno zožil konkurenco med ponudniki⁴⁴, saj ni podal nobenega argumenta za to, da je bilo tovrstno omejevanje nujno potrebno. Ugotovili smo tudi, da odločitev zavoda o neoddaji javnega naročila varovanja na podlagi izvedenega odprtega postopka ni bila

³⁹ Tudi po pozivu k predložitvi dodatnih dokazil ponudnik ni izkazal ustrezne reference, saj je predložil le dokazilo o sklenjeni pogodbi (ki je začela veljati 1. 2. 2019), ne pa o dejanski izvedbi posla v 3 letih pred objavo razpisa, kot je zahteval zavod.

⁴⁰ Gre za kršitev točke a) prvega odstavka 46. člena ZJN-3 v povezavi z 29. točko 2. člena ZJN-3.

⁴¹ Dne 6. 11. 2019 je bilo pod št. JN007746 na portalu objavljeno prostovoljno obvestilo za transparentnost.

⁴² Odločitev o oddaji javnega naročila št. 10/2019 z dne 4. 11. 2019.

⁴³ Št. S00593/19.

⁴⁴ Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki je opredeljeno v 5. členu ZJN-3.

ustrezna, saj je zavod pridobil dopustno ponudbo, zato je bila izvedba novega postopka (s pogajanjem brez predhodne objave) nepotrebna.

2.2.2.3 Pravne storitve

Izvajalec Bonorum je v zavodu v letu 2022 izvajal storitve pravne podpore in poslovnega svetovanja (promet je znašal 54.286 EUR), Odvetniška pisarna Turk pa je v letu 2022 za zavod izvajala storitve zastopanja zavoda v postopkih izvajanja javnih naročil, svetovanja pri vodenju javnih naročil in drugega pravnega svetovanja ter pravne storitve v zvezi z vodenjem investicije (promet je znašal skupno 78.057 EUR z DDV). Z obema izvajalcema je sklenil neposredne pogodbe. Pogodba z družbo Bonorum, ki je potekla v aprilu 2022, je bila sklenjena za 1 leto brez možnosti podaljšanja, zavod pa je ne glede na to storitve na njeni podlagi naročal vsaj še celo leto 2022. Pri obeh izvajalcih gre za istovrstne in ponavljajoče storitve, katerih skupna vrednost je v letu 2022 znašala 132.343 EUR, kar bi zavod moral upoštevati pri določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila in za izvedbo javnega naročila izbrati ustrezen postopek po ZJN-3⁴⁵. Zavod za izbiro izvajalca pravnih storitev v letu 2022 ni izvedel nobenih postopkov oddaje naročil. Zavod je tako zaobšel uporabo predpisov o javnem naročanju in zato izvajalcev pravnih storitev ni izbral na pregleden način in po predpisanem postopku, pri katerem bi možnost sodelovanja imeli tudi drugi potencialni ponudniki, s čimer bi zagotovil spoštovanje načela zagotavljanja konkurence med ponudniki, zato ni deloval transparentno ter ni zagotovil gospodarne in učinkovite porabe javnih sredstev⁴⁶.

2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil

Naročnik mora za evidenčna javna naročila voditi posebno evidenco o njihovi oddaji in vsako leto do 28. 2. na portalu javnih naročil objaviti seznam javnih naročil, ki so bila oddana preteklo leto in katerih ocenjena vrednost je nižja od 40.000 EUR⁴⁷ brez DDV in enaka ali višja od 10.000 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 oddanem naročilu izvajalcu Bonorum, zavod oddaje naročila v seznamu javnih naročil ni objavil niti v letu 2021, ko je sklenil pogodbo z navedenim izvajalcem. Prav tako na seznamu za leto 2022 ni bilo oddanih naročil izvajalcu Odvetniška pisarna Turk.

⁴⁵ Vrednost, pri kateri je treba izvesti enega od postopkov javnega naročanja, ki ga predpisuje zakon, je bila presežena sicer tudi pri vsakem od izvajalcev posebej.

⁴⁶ Gre za kršitev četrtega odstavka 24. člena ZJN-3 v povezavi z 39. členom ZJN-3.

⁴⁷ Velja za blago in storitve.

Zavod s tem, ko na portalu javnih naročil ni objavil popolnega seznama javnih naročil, ki so bila oddana v letu 2022⁴⁸, ni zagotovil preglednosti izvajanja javnih naročil in s tem dostopa do informacij o oddanih javnih naročilih.

2.3 Socialno odgovorno javno naročanje

Socialno odgovorno javno naročanje pripomore k reševanju negativnih socialno-ekonomskih učinkov v državi. Z letom 2018 spremenjena javnonaročniška pravila so uvedla socialno odgovorno javno naročanje, ki pomeni javno naročanje, pri katerem se upošteva eden ali več socialnih vidikov: zaposlitvene možnosti, dostojno delo, skladnost s socialnimi pravicami in pravicami delavcev, socialna vključenost, enake možnosti, dostopnost, načrtovanje za vse, upoštevanje trajnostnih meril, vključno z vprašanji etične trgovine ter splošnejše prostovoljno upoštevanje socialne odgovornosti gospodarskih družb. Socialni vidik spodbujanje dostojnega dela temelji na pravici do produktivnega in svobodno izbranega dela, na temeljnih načelih in pravicah pri delu, na zaposlitvi, ki zagotavljajo dostojno plačilo, ter na socialni zaščiti in socialnem dialogu. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3A)⁴⁹ je bila uvedena obvezna uporaba socialnih meril za delovno intenzivne panoge. Zakon taksativno določa 82 delovno intenzivnih storitev⁵⁰, 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 dumpingu⁵¹. 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

⁴⁸ Gre za kršitev drugega odstavka 21. člena ZJN-3.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 14/18.

⁵⁰ Z uporabo CPV-kod.

⁵¹ Socialni dumping je praksa, v skladu s katero delavci dobijo plačo in/ali delovne in življenjske pogoje, ki so podstandardni v primerjavi s tistimi, ki so določeni z zakonom ali kolektivnimi pogodbami na zadevnem trgu dela ali so na njem kako drugače prevladujoči – Evropska komisija, [URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/social-dumping_sl], 9. 5. 2024.

100 % pa predstavlja utež cene. Vendar pa zakon ne določa, kolikšno težo morajo imeti socialna merila, zato je zakonu zadoščeno tudi, če imajo uporabljena merila minimalen oziroma dejansko skorajda nikakršen vpliv na izbiro ponudnika.

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

- jim ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku⁵², to so naslednja kazniva dejanja: spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi in kršitev temeljnih pravic delavcev;⁵³
- plačujejo prispevke za zaposlene in davčnim organom predložijo obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja (tako imenovani REK obrazci);⁵⁴
- svojim zaposlenim redno izplačujejo plače in izplačujejo plače, ki dosegajo predpisano minimalno plačo; sklepajo pogodbe o zaposlitvi, kadar so podani elementi delovnega razmerja;

⁵² 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.

⁵³ 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).

⁵⁴ Dokazila iz 77. člena ZJN-3 kot dokaz za izpolnjevanje zahtev iz drugega odstavka 75. člena ZJN-3 (potrdilo, ki ga izda pristojni organ, da preveri, ali ponudnik izpolnjuje obvezne dajatve in druge denarne nedavčne obveznosti v skladu z zakonom, tako da na dan oddaje ponudbe vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti ne znaša 50 EUR ali več ter da je ponudnik do dneva oddaje ponudbe predložil vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za obdobje zadnjih 5 let).

ne zlorablajo izjem za zaposlovanje za določen čas in ne zaposlujejo na črno; zagotavljajo svojim zaposlenim delovni čas in počitek skladno z delovno zakonodajo.⁵⁵

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

Pri izvajanju pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma v primeru delovno intenzivnih podpornih dejavnosti mora naročnik periodično preveriti, ali izvajalec oziroma njegov podizvajalec izpolnjujeta obveznosti, ki se nanašajo na plačilo socialnih in davčnih obveznosti (na primer davkov, socialnih prispevkov), ter oddajata obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja. Poleg tega mora naročnik preveriti, ali nista storila prekrškov v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali z zaposlovanjem na črno. Prav tako mora naročnik preveriti, da nista uvrščena v evidenco gospodarskih subjektov z izrečenimi stranskimi sankcijami izločitve iz postopkov javnega naročanja⁵⁶. 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

⁵⁵ 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 RS 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 RS je z odločbo številka 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.

⁵⁶ Prej imenovana evidenca gospodarskih subjektov z negativnimi referencami.

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

V reviziji nas je zanimalo, ali je 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.

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 za gospodarski subjekt kot pravno osebo ter za zakonitega zastopnika gospodarskega subjekta kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila, v e-Dosjeju oziroma pri Ministrstvu za pravosodje preveril ustrezne podatke ter s tem potrdil, da ne obstajajo okoliščine, povezane z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu. Ponudnik storitev čiščenja B + N SL Facility Services 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 storitve čiščenja, ki je bila sklenjena 5. 1. 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 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.

Obdobne preveritve glede izvajalca storitev čiščenja B + N SL Facility Services je zavod sicer izvajal, vendar ne v zahtevanem intervalu 6 mesecev. Za obdobje december 202–marec 2024 je izkazal 5 poizvedb pri pristojnih virih, od tega je bila 1 izvedena v obdobju, na katero se nanaša revizija, in sicer 11 mesecev po sklenitvi pogodbe⁵⁷. Zavod je pri tem preverjal poslovni register pri Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, knjigovodske evidence in evidence o davkih pri Finančni upravi Republike Slovenije, evidence prekrškov na področju delovnih razmerij in zaposlovanja na črno pri Inšpektoratu Republike Slovenije za delo in Finančni upravi Republike Slovenije ter evidence gospodarskih subjektov z izrečenimi stranskimi sankcijami izločitve iz postopkov javnega naročanja pri Ministrstvu za javno upravo, Direktoratu za javno naročanje. Pri navedenih preveritvah ni ugotovil obstoja okoliščin, zaradi katerih bi moral pristopiti k razvezi pogodbe. Zavod je torej po sklenitvi pogodbe izvajal ustrezne preveritve in s tem omejil tveganje kršitev s strani izvajalca ter njegovega zakonitega zastopnika 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 tveganje, da je izvajalec storitev uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami, ker pa ni upošteval predpisanih časovnih intervalov preveritev⁵⁸, je tvegal, da navedenih okoliščin ne bo zaznal pravočasno, zato ni ravnal v celoti socialno odgovorno.

2.3.1.2 Storitve varovanja

Zavod je pred sprejemom odločitve o izbiri ponudnika storitev varovanja za gospodarski subjekt kot pravno osebo ter za zakonitega zastopnika gospodarskega subjekta kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila, v e-Dosjeju oziroma pri Ministrstvu za pravosodje preveril ustrezne podatke ter s tem potrdil, da ne obstajajo okoliščine, povezane z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu. Ponudnik storitev varovanja Aktiva varovanje 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 pogodbi z izbranim izvajalcem za storitve varovanja 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 bi zavod razvezni pogoj lahko v

⁵⁷ Dne 5. 1. 2022.

⁵⁸ Gre za kršitev drugega odstavka 67.a člena ZJN-3.

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 pogodbe⁵⁹ niti do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, tovrstnih preveritev ni izvajal⁶⁰. Z vključitvijo razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem Aktiva varovanje 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 storitev ter njegovih zakonitih zastopnikov v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, neizpolnjevanjem obveznosti dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in neizpolnjevanjem obveznosti glede oddaje vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja ter da bi ugotovil, ali je izvajalec 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 izvajalcem varovanja, 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.

2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb

Zavod od izbranih ponudnikov za izvajanje storitev čiščenja in varovanja 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. Ponujena cena za storitve čiščenja izbranega izvajalca B + N SL Facility Services je bila le 11 % nižja od naslednje ponudbe in 16 % nižja od povprečne vrednosti vseh 4 pravočasnih ponudb, od katerih je bila sicer le 1 tudi dopustna. Tudi v primeru postopka izbire izvajalca storitev varovanja ni mogoče govoriti o neobičajno nizki ceni ponudb, saj je bila vrednost izbrane ponudbe le za 2 % nižja od ponudbe drugega ponudnika, ki je bil pozvan k predložitvi ponudbe v postopku s pogajanjem.

2.3.3 Zahteve in merila za izbor

Zavod je v razpisni dokumentaciji za oddajo naročila storitev čiščenja med tehničnimi specifikacijami javnega naročila določil, da mora ponudnik na lokaciji naročnika zagotavljati 30 delavcev v dopoldanski izmeni, 27 delavcev v popoldanski izmeni, 19 delavcev ob sobotah, nedeljah in praznikih ter 1 delavca v nočni izmeni. Poleg tega je moral ponudnik zagotoviti prisotnost vodje ter nadzora vsaj 40 ur v tednu. Skupen minimalni obseg ur je na tej podlagi znašal 2.430 ur tedensko. Kot dokazilo

⁵⁹ V letu 2019.

⁶⁰ Gre za kršitev drugega odstavka 67.a člena ZJN-3.

za izpolnjevanje pogoja je moral ponudnik izpolniti ESPD obrazec, obrazec Seznam kadra in predložiti relevantna dokazila o delovni dobi predvidenega kadra ter zaposlitvi pri ponudniku, za vodje del in nadzornike pa še o doseženi izobrazbi.

Tudi za oddajo storitev varovanja je zavod med pogoji za sodelovanje zahteval potrebno število usposobljenih varnostnikov za različne naloge, in sicer: za reševanje iz dvigala (vsaj 5 na območju Celja) z odzivnim časom 15 minut od prejetega klica, s pooblastilom za izvajanje požarnega varovanja (najmanj 10 varnostnikov), najmanj 20 varnostnikov na območju Celja zaradi zagotavljanja operativnega izvajanja del, poleg tega pa še sposobnost ponudnika organizirati 24-urno intervencijsko ekipo na območju Celja, vzpostavljen elektronski sistem nadzora nad delom varnostnikov, ki je omogočen tudi naročniku, notranji nadzor varnostnikov (minimalno 3 nadzorniki) ter najmanj 5 varnostnikov s pooblastilom za nošenje orožja v primeru izrednih razmer. Kot dokazilo je moral ponudnik predložiti ESPD obrazec ter obrazec Izjava o izpolnjevanju tehničnih in kadrovskih pogojev z dokazili.

Na področju zdravstvene dejavnosti za storitve čiščenja in varovanja ni predpisanih enotnih 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 k zagotovitvi boljših in bolj varnih delovnih pogojev čistilcev in varnostnikov, ki so izvajali storitve v zavodu (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 navedel, da je pri oblikovanju kadrovske ekipe za izvajanje storitev čiščenja izhajal iz preteklih potreb in izkušenj, upoštevajoč potrebo po stalni prisotnosti in zagotavljanju kakovosti storitev. Navedel je, da je število potrebnih čistilcev določil glede na število delovišč, ki so bila v času, ko je zavod izvajal javno naročilo, že uvedena v bolnišnici; število tedenskih ur je preračunano glede na število delovišč in število potrebnih oseb za nadzor (za izkustveno določeno število ur tedensko) z namenom zagotoviti stalno prisotnost na deloviščih ter standardom kakovosti skladen nivo čiščenja. Zavod je v razpisni dokumentaciji za storitev čiščenja podrobneje predstavil zahteve in potrebe: določil je vrsto in opise storitev čiščenja ter pogostost čiščenja; kot osnovo za protokole izvedbe posameznega postopka je navedel navodila za preprečevanje bolnišničnih okužb v zavodu; metoda čiščenja bolnišničnega okolja je predpisana po fazah postopkov, kar pripravi vodja čiščenja s strani izvajalca v sodelovanju z naročnikom; čiščenje poteka v skladu z obremenitvami prostorov in opreme po posameznih lokacijah. V obrazcu Struktura cen storitev čiščenja je zavod od ponudnikov zahteval ponudbo cen storitev za kvadratni meter posamezne kategorije čiščenja, pri čemer je skupna površina za čiščenje (ne glede na posamezno kategorijo čiščenja) znašala 44.130 m². Glede na priporočene normative sekcije čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije⁶¹, ki za splošne bolnišnice do 400 postelj, kamor se uvršča zavod, predvidevajo, da posamezni čistilec vzdržuje približno 400 m² do 600 m² površin, bi bilo za predviden obseg del potrebno najmanj 74 čistilcev, medtem ko je zavod na podlagi preteklih izkušenj (glede na predvidenih 2.430 delovnih ur) ocenil, da bo za izvedbo predvidenih del treba zagotoviti 61 čistilcev. Kljub dejstvu, da gre za različne kategorije površin in s tem različne zahteve glede čiščenja, pa je razlika med obema izračunoma precejšnja in znaša kar 520 delovnih ur, upošteva 40-urni delovni teden, zato ne moremo

⁶¹ [URL: <https://www.cistilci.si/stran/priporoceni-normativi-dnevnega-ciscenja>]; 20. 3. 2024.

nedvoumno potrditi, da je zavod, glede na opredelitev bistveno manjšega potrebnega števila čistilcev, storil dovolj v smeri zagotavljanja minimalnih standardov dela, ki jih priporoča Sekcija čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije.

V zvezi z določitvijo števila potrebnih ustrezno usposobljenih varnostnikov je zavod navedel, da je bil v skladu s sklepom vlade⁶² pripravljen in potrjen načrt varovanja, ki služi tudi kot podlaga za organizacijo varovanja v zavodu. Zavod je usposobljenost in razpoložljivost varnostnikov, ki jih je zagotavljal ponudnik, navedel med pogoji za sodelovanje ponudnika na tem javnem naročilu, pogoji so bili tudi sestavni del pogodbe. Predmet javnega naročila (torej storitve tehničnega in fizičnega varovanja za obdobje 4 let) pa količinsko in vrednostno ni bil vnaprej natančno opredeljen, dogovorjeno je bilo, da bo naročnik naročal le tiste količine storitev, ki jih bo dejansko potreboval. Ponudbeni predračun je bil tako pripravljen na podlagi predvidenega letnega števila delovnih ur varnostnikov za posamezne kategorije dela ter ponujene cene delovne ure.

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 med merila za ocenjevanje ponudb poleg cene vključil tudi druga merila, vendar je le pri javnem naročilu za oddajo storitev čiščenja med merili tudi takšno, ki se je nanašalo na socialni vidik⁶³, to je fluktuacija oziroma delež stalnosti zaposlitev na način, da bi večje število točk priznal ponudnikom, ki bi zaposlovali čistilce v povprečju za daljše obdobje. Merilo je bilo obteženo tako, da je utež cene prevladovala, saj je predstavljala 97 %, socialno merilo pa le 3 % 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. Pri izboru ponudnika za izvajanje storitev čiščenja je zavod sicer obravnaval le eno dopustno ponudbo in točkovanja glede na predvidena merila niti ni izvedel, saj ne bi v ničemer vplivalo na izbiro ponudnika storitev.

Pojasnilo zavoda

Zavod je presodil, da je utež 3 % primerna, da se s tem nagraduje ponudnika z nižjo stopnjo fluktuacije in zagotavlja gospodarna, smotrna in učinkovita poraba javnih sredstev. Zavod meni, da je treba pri določanju primerne uteži upoštevati širši kontekst, v obravnavanem primeru bi, po mnenju zavoda, višja utež glede na ocenjeno vrednost javnega naročila predstavljala preveliko razliko v ceni, kar bi lahko porajalo dvom v upravičenost takega ponderja.

Zavod je zakonskim določbam glede obvezne vključitve socialnih meril za delovno intenzivne panoge, kamor spadajo tako storitve čiščenja kot tudi storitve varovanja, zadostil le pri javnem naročanju storitev čiščenja, pa še tu zgolj formalno, saj socialno merilo ni bilo obteženo dovolj, da bi lahko pomembneje vplivalo na izbiro. Zavod tako ni sledil Smernicam za javno naročanje storitev čiščenja, ki priporočajo dodelitev bistveno 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

⁶² Št. 24200-11/2021/5 z dne 9. 12. 2021; s tem sklepom je bil zavod določen za zavezanca za obvezno organiziranje varovanja; naloženo mu je bilo, da vzpostavi in izvaja več ukrepov varovanja v skladu s predpisi in standardi stroke na področju zasebnega varovanja, med drugim: stalen vizualni nadzor in nadzor varovanega območja prek internega video nadzornega sistema, fizično kontrolo posameznih objektov in območij, stalno vstopno in izstopno kontrolo oseb ter zagotoviti določene sisteme tehničnega varovanja.

⁶³ To pomeni, da je pri oddaji storitev varovanja kršil peti odstavek 84. člena ZJN-3.

zakonodajo o plačah, socialnih prispevkih, davčnih obveznostih ter kolektivnih pogodbah. Ugotavljamo, da je pri storitvah čiščenja zavod določil socialna merila v manjšem deležu, kot ostali javni zavodi, zajeti v prečno revizijo. Zavod je določil socialna merila tudi v manjšem deležu, kot so ga v povprečju določili javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javno naročilo čiščenja, saj je povprečni delež socialnega merila v primerjavi s ceno znašal 12,4 %⁶⁴.

Za izbiro izvajalca storitev varovanja pa zavod sploh ni določil merila, ki bi ga lahko šteli za socialno, zato ni niti formalno zadostil zakonskim določbam.

Ukrep zavoda

Zavod je po izteku veljavnosti pogodbe o opravljanju storitev varovanja, ki je bila sklenjena na podlagi javnega naročila, izvedenega v letu 2019, v maju 2024 objavil novo javno naročilo za storitve varovanja št. JN002721/2024 in kot socialno merilo določil certifikat družini prijazno podjetje oziroma temu enakovreden certifikat in mu pripisal utež v višini 5 %.

Zavod je med merila za ocenjevanje ponudb za storitev čiščenja vključil merilo povprečne delovne dobe 8 zaposlenih, ki delajo na delovnem mestu čistilec in ki so najdlje zaposleni pri ponudniku. Zavod je tako kot socialno merilo določil delež stalnosti zaposlitve in navedel, da bo večje število točk priznal ponudnikom, ki zaposlujejo čistilce v povprečju za daljše obdobje. Zavod bi ob primerni obtežitvi postavljenega merila s tem izpolnil zakonsko zahtevo po vključitvi socialnih meril ter zagotovil višjo raven varovanja dostojnega dela z vidika trajnosti zaposlitve, ki vnaša stabilnost v poslovanje ponudnika. S tem bi zagotovil tudi boljši nadzor nad izvajanjem storitev in višjo kakovost. Vendar je zavod v obrazcu Seznam kadrov kot obvezno priložo določil le potrdilo o zaposlitvi nominiranega kadra, ni pa določil, kakšno dokazilo o zaposlitvi zahteva, zato je bila odločitev o vrsti dokazila o zaposlitvi nominiranega kadra za nedoločen čas prepuščena ponudnikom. Vsi ponudniki, ki so v postopku oddaje javnega naročila za storitev čiščenja oddali ponudbo, so v okviru merila povprečna delovna doba 8 zaposlenih, ki so pri ponudniku zaposleni najdlje, predložili M-1 obrazce – prijava delavcev v obvezno socialno zavarovanje. Tudi izbrani ponudnik je za 8 nominiranih delavcev predložil obrazce M-1, pri tem je 6 predloženih obrazcev izkazovalo, da so bili delavci prijavljeni v obvezno socialno zavarovanje v letu 1992, 1 v letu 1993 in 1 v letu 2000. Po naši oceni obrazci M-1 ne dokazujejo nujno tega, kar je zavod ocenjeval – to je, da imajo osebe, ki bodo izvajale storitev čiščenja v zavodu, s ponudnikom v času oddaje še vedno sklenjene pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas oziroma da so jih imele sklenjene celotno obdobje od prijave v zavarovanje. 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 v letu 2022, torej v času oddaje ponudbe, pa tudi ne nujno obdobja zaposlitve za nedoločen čas, saj se je lahko v času od prijave delavca v obvezno socialno zavarovanje dejansko stanje glede zaposlenosti delavca spreminjalo. Dejstvo, da je zavod kot dopustna določil dokazila, ki izpolnjevanja merila ne dokazujejo nujno, bi lahko pomenilo tudi, da je zavod to merilo določil le zato, da bi

⁶⁴ V letu 2022 je javno naročilo storitev čiščenja objavilo 50 javnih naročnikov, pri čemer jih 16 ni določilo socialnih meril; 34 je socialna merila določilo, pri čemer se je delež socialnih meril v primerjavi s ceno gibal med 3 in 20 %. Povprečni delež socialnih meril v primerjavi s ceno je znašal 12,4 % (vir: portal javnih naročil).

zadovoljil zakonskim zahtevam, in ne ker bi si res prizadeval izbrati ponudnika, ki ima redno zaposlene delavce, s katerimi bo izvajal storitve čiščenja.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **Splošne bolnišnice Celje** v delu, ki se nanaša na zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v letu 2022. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ravnanja Splošne bolnišnice Celje v tem delu, smo iskali odgovore na vprašanja, ali je bila Splošna bolnišnica Celje 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 Splošna bolnišnica Celje v letu 2022 pri zagotavljanju zunanjega izvajanja podpornih dejavnosti **delno učinkovita**.

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

Pred pripravo javnih naročil za storitve čiščenja, varovanja ter pravnih storitev Splošna bolnišnica Celje ni raziskala stanja na trgu. Pri oblikovanju ocenjene vrednosti storitev čiščenja je sicer izhajala iz ustreznih podatkov, vendar ni v celoti utemeljila svojih predvidevanj o njihovem prihodnjem gibanju. Izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila storitev varovanja Splošna bolnišnica Celje ni opravila transparentno, saj ni bil razviden iz dokumentacije o javnem naročilu, poleg tega pa ga tudi med revizijo ni zadovoljivo pojasnila, zato ga nismo mogli potrditi. Ocenjene vrednosti pravnih storitev Splošna bolnišnica Celje sploh ni določila in pri izbiri postopka javnega naročila ni upoštevala, da gre za istovrstne storitve, kar pomeni, da bi morala ustrezen postopek oddaje javnega naročila izbrati glede na skupno dejansko vrednost teh storitev. Poleg tega pa pravnih storitev tudi ni vključila na seznam javnih naročil, ki jih je oddala v letu 2022, ki ga je objavila na portalu javnih naročil, zato glede teh storitev ni zagotovila preglednosti izvajanja javnih naročil in s tem dostopa do informacij o oddanih javnih naročilih.

Splošna bolnišnica Celje je za oddajo storitev čiščenja predmet, merila in pogoje oblikovala tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja. Tudi za oddajo storitev varovanja je Splošna bolnišnica Celje predmet in merila oblikovala tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev, je pa z zahtevo, da kot ustrezno referenco šteje le opravljene storitve varovanja bolnišničnih objektov, zožila konkurenco med ponudniki. Odločitev, da za izbiro izvajalca storitev varovanja izvede postopek s pogajanjem brez predhodne objave, ni bila utemeljena, saj je bila ena od prejetih ponudb v predhodno izvedenem odprtem postopku dopustna in bi jo morala izbrati že v tem postopku. Pri izbiri izvajalca pravnih storitev pa je Splošna bolnišnica Celje s sklenitvijo neposrednih pogodb v celoti zaobšla uporabo predpisov o javnem naročanju in izvajalcev ni izbrala na pregleden način in po predpisanem postopku, zato ni ravnala transparentno ter ni zagotovila gospodarne in učinkovite porabe javnih sredstev.

Splošna bolnišnica Celje je pred sprejemom odločitve o izbiri izvajalcev storitev čiščenja in varovanja preverila morebiten obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu, podizvajalcu in zakonitih zastopnikih. Pogodbo z izbranim izvajalcem storitev čiščenja oziroma varovanja je sklenila pod razveznim pogojem in s tem zagotovila podlago za prekinitev pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, kar pomeni, da je do sklenitve pogodb ravnala socialno odgovorno. Glede izvajalca storitev varovanja po preteku določenega časa ni preverila, ali morda niso nastopile okoliščine za razvezo pogodbe, pri izvajalcu storitev čiščenja pa je te preveritve opravljala v intervalih, ki so bili daljši od predpisanih. Med merila za oddajo storitev je Splošna bolnišnica Celje le pri izbiri izvajalca storitev čiščenja vključila tudi merilo, ki je zasledovalo socialni vidik, s čimer je formalno zagotovila odgovorno javno naročanje v skladu z zakonskimi zahtevami. Ker pa pri določitvi socialnega merila, da ima kader, ki bo izvajal storitve, s ponudnikom storitev čim dlje sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, ni sledila usmeritvam Ministrstva za javno upravo o razmerjih med težo socialnih in drugih meril v primerjavi s ceno, je bil vpliv socialnega merila na izbiro ponudnika zanemarljiv. V postopku izbire izvajalca storitev varovanja pa v nasprotju z izrecno zakonsko zahtevo Splošna bolnišnica Celje sploh ni uporabil socialnih meril, kar pomeni da pri izbiri izvajalca niti formalno ni sledila načelu socialno odgovornega javnega naročanja.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Splošna bolnišnica Celje mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih neučinkovitosti.

Splošna bolnišnica Celje mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. določila načrt aktivnosti (vključno z navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo posameznih aktivnosti) za izvedbo stroškovnih in drugih analiz prednosti in slabosti, vključno z analizami trga, na podlagi katerih bo v sprejemljivem roku sprejela utemeljene odločitve o lastnem izvajanju ali o oddaji izvajanja podpornih dejavnosti čiščenja, varovanja in pravnih storitev v zunanje izvajanje – točki 2.1.1 in 2.1.2,
2. z ustrezno ureditvijo poteka postopkov v zavodu zagotovila periodično preverjanje obstoja okoliščin, ki pomenijo izpolnitev razveznega pogoja, določenega v pogodbah o izvedbi javnih naročil – točka 2.3.1.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v izdanem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁶⁵. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Splošna bolnišnica Celje krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁶⁵ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. Priporočila

Splošni bolnišnici Celje priporočamo, naj:

- pri določanju števila potrebnih izvajalcev pri vseh delovno intenzivnih storitvah, glede katerih obstajajo normativi strokovnih ali stanovskih združenj, v čim večji meri upošteva normative v smeri zagotavljanja minimalnih standardov dela;
- merilom za ocenjevanje ponudb potencialnih izvajalcev podpornih dejavnosti, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske in socialne vidike, dodeli večjo težo v primerjavi s ceno.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Splošni bolnišnici Celje,
2. Margareti Guček Zakošek,
3. Damjani Medved Arbeiter,
4. Aleksandru Svetelšku,
5. 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