



REVIZIJSKO POROČILO

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v Zdravstvenem domu Ljubljana



2025

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 Zdravstvenem domu Ljubljana

Številka: 322-3/2024-32
Ljubljana, 9. junija 2025

Povzetek

Računsko sodišče izvaja prečno revizijo učinkovitosti zagotavljanja izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci, v 7 javnih zavodih, in sicer v: Narodni in univerzitetni knjižnici, Slovenskem narodnem gledališču Opera in balet Ljubljana, Splošni bolnišnici Celje, Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana, **Zdravstvenem domu Ljubljana** (v nadaljevanju: zavod), 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 odločitve o oddaji storitev čiščenja v izvajanje zunanjim izvajalcem ni v celoti ustrezno izkazal, da je zunanje izvajanje storitev čiščenja stroškovno učinkovitejše, niti ni ugotavljal drugih prednosti in slabosti oddajanja storitev v izvajanje zunanjim izvajalcem. Zatrjevani finančni prihranek pa je do določene mere podkrepil s podatki in analizami.

Ocenjeno vrednost javnega naročila storitev čiščenja je zavod oblikoval na podlagi ustreznih podatkov, ni pa utemeljil svojih predvidevanj o prihodnjem gibanju izbranih parametrov, podatki za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila storitev pranja pa so bili pomanjkljivi, zato načina izračuna ocenjene vrednosti ni bilo mogoče potrditi. Poleg tega izračuni ocenjenih vrednosti storitev čiščenja in pranja niso bili razvidni iz dokumentacije o javnem naročilu. Ravnanje zavoda v zvezi z določitvijo ocenjenih vrednosti oddanih storitev tako ni bilo v celoti transparentno.

Zavod je za oddajo storitev čiščenja, varovanja in pranja predmet, merila in pogoje oblikoval tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja. Pri izbiri izvajalca storitev čiščenja je izbral ustrezno vrsto postopka ter zagotovil preglednost postopka in enakopravno obravnavo ponudnikov, pri izbiri izvajalca storitev varovanja ni ustrezno opredelil dokazil o izpolnjevanju zahtev glede meril za ocenjevanje ponudb, kar je pripeljalo do izločitve ponudnika, ki je sicer predložil najugodnejšo ponudbo glede na postavljena merila, izvajalca storitev pranja pa je zavod izbral, čeprav je vrednost edine pravočasne ponudbe presegla zagotovljena sredstva.

Zavod je pred sprejemom odločitve o izbiri izvajalcev storitev čiščenja in varovanja preveril morebiten obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje. Glede storitev varovanja je po sklenitvi pogodbe ustrezne preveritve glede nastopa okoliščin za razvezo

pogodbe preverjal le za izvajalca, ne pa tudi za podizvajalca, morebitni obstoj večine razlogov za prekinitev pogodbe pri izvajalcih storitev čiščenja pa je po sklenitvi pogodbe preveril le enkrat. Za oddajo storitev čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem je med merila poleg cene vključil tudi merili, ki sta zasledovali socialni vidik, in jim vsaj pri storitvah varovanja določil večjo utež kot drugi javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javna naročila storitev varovanja.

Računsko sodišče je 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 podpornih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem	12
1.3.2.1 Storitve čiščenja	13
1.3.2.2 Storitve varovanja	13
1.3.2.3 Storitve pranja perila	14
2. Ugotovitve	15
2.1 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem	15
2.1.1 Storitve čiščenja, varovanja in pranja perila	16
2.2 Izbira zunanjih izvajalcev podpornih storitev	20
2.2.1 Ocenjena vrednost	20
2.2.1.1 Preverjanje trga storitev čiščenja, varovanja in pranja perila	21
2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja	22
2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja	22
2.2.1.4 Ocenjena vrednost storitev pranja perila	23
2.2.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročila	23
2.2.2.1 Storitve čiščenja	26
2.2.2.2 Storitve varovanja	28
2.2.2.3 Storitve pranja perila	30
2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil	32
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	37
2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb	38
2.3.3 Zahteve in merila za izbor	38

3. Mnenje	43
4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	45
5. Priporočila	47

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Zdravstvenega doma Ljubljana 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 ter pranja perila.

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

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

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

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

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-3/2024/6.

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

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

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

1.2 Predstavitev revidiranja

Zdravstveni dom Ljubljana je javni zdravstveni zavod, ustanovljen za izvajanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni. Poleg tega zavod izvaja tudi znanstveno-raziskovalno delo s področja osnovnega zdravstvenega varstva ter specialistično ambulantno dejavnost in je učni center za izvajanje praktičnega pouka dijakov zdravstvenih šol in študentov visokošolskih zavodov. Ustanoviteljica zavoda je Mestna občina Ljubljana⁶, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa izvršuje

⁶ Sklep Mesta Ljubljane št. 10-090/67 z dne 22. 1. 1967; Glasnik št. 38/67; Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Zdravstveni dom Ljubljana (Uradni list RS, št. 65/97, 49/99, 82/01, 57/03, 79/13 in 46/19).

Mestni svet Mestne občine Ljubljana. Organi zavoda so direktor, svet, strokovni direktor in strokovni svet.

Zavod je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2022 izkazoval sredstva v vrednost 48.559.656 EUR, ki so bila za 4,3 % nižja 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	84.152.063	99.892.846	84
Odhodki	82.469.450	99.232.180	83
Presežek prihodkov nad odhodki	1.682.613	660.666	255

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 1.564 zaposlenih.

Odgovorna oseba zavoda v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v času izvajanja revizije je dr. Antonija Poplas Susič, direktorica.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Zunanje izvajanje dejavnosti

Pri zunanjem izvajanju dejavnosti ali tako imenovanem outsourcingu⁷ organizacija zaupa izvajanje določenih dejavnosti zunanjim izvajalcem. Največkrat gre pri tem za dejavnosti, ki podpirajo osnovno poslovanje organizacije, njihova oddaja v zunanje izvajanje pa naj bi organizaciji omogočala, da se bolj osredotoči na izvajanje svoje osnovne dejavnosti. Podporne storitve so pomembne za nemoteno delovanje organizacije, vsaka organizacija namreč potrebuje čisto in varno delovno okolje, računovodstvo, možnost kadrovanja, pravno svetovanje in podobno.

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 eksteralizacijo delovnih razmerij, torej njihov prenos na zunanje izvajalce. Razširjena sta predvsem

⁷ Angleški izraz outsourcing se prevaja v slovenščino kot zunanje izvajanje, zunanje izločanje dejavnosti, zunanja oskrba. Beseda outsourcing je skovanka iz besed zunaj (outside), vir (resource) in uporabljanje (using); Kavčič K. (2007), Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij.

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 pogosteje odločajo, da podporne dejavnosti oddajo v izvajanje specializiranim zunanjim izvajalcem, ki posedujejo strokovno znanje, izkušnje in opremo, pri čemer svojo odločitev o prenosu dejavnosti na zunanje 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 druge.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 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

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

⁹ Povzeto po Klemen Kavčič: Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij, objavljeno v reviji Management, 2007, letnik 2, št. 4, str. 303–318, [URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjlvL_hgqaEAxVH4AIHHXlxD6MQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.fm-kp.si%2Fzalozba%2FISSN%2F1854-4231%2F2_303-318.pdf&usg=AOvVaw3C7q_eWleAz5AeinFYDV97&opi=89978449], 9. 5. 2024.

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).

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 podpornih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem

V letu 2022 so stroški vseh storitev v zavodu znašali 14.845.664 EUR in so bili glede na leto poprej nižji za 34 %. Njihov delež v celotnih odhodkih je znašal 18 %. Stroški izbranih storitev, ki so predmet revizije v zavodu, so v letu 2022 znašali 1.951.258 EUR in so v celotnih stroških storitev predstavljali 13,2-odstotni delež, v celotnih odhodkih pa 2,3-odstotni delež.

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

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

Vrsta podporne storitve	Št. zunanjih izvajalcev v letu 2022	Strošek storitve v letu 2022 v EUR z DDV	Strošek storitve v letu 2021 v EUR z DDV	Indeks 2022/2021
(1)	(2)	(3)	(4)	(3/4)*100
Čiščenje	3	1.285.497	1.242.600	103
Varovanje	1	468.202	643.761	73
Pranje perila	7	197.559	200.023	99
SKUPAJ	17	1.951.258	2.086.384	94

Vir: podatki zavoda.

Storitve čiščenja so v letu 2022 izvajali 3 izvajalci, varovanje 1 in pranje perila 7 izvajalcev. Vrsto postopkov izbire izvajalcev prikazujejo Tabela 3, Tabela 4 in Tabela 5. Promet z izvajalci pravnih storitev je znašal manj kot 20.000 EUR, zato te storitve niso bile predmet revizije¹¹, storitev odnosov z javnostmi pa zavod v letu 2022 ni naročal.

¹¹ Promet z izvajalci odvetniških in pravnih storitev je sicer presegal 20.000 EUR, vendar smo ugotovili, da so 28.117 EUR od 31.258 EUR prometa predstavljale odvetniške storitve (pravno zastopanje strank po odvetniku v sodnih postopkih pred sodišči), ki predstavljajo izjemo od uporabe zakona (4. točka prvega odstavka 27. člena ZJN-3). Stroški drugih pravnih storitev pa niso presegli 20.000 EUR.

1.3.2.1 Storitve čiščenja

Tabela 3 Stroški čiščenja v letu 2022

Zunanji izvajalec	Promet v EUR z DDV	Postopek izbire zunanjega izvajalca	Obdobje	Začetek izvajanja storitve	Zaključek izvajanja storitve
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Valina, družba za vzdrževanje in čiščenje, d.o.o. ¹⁾	70.754	Odprti postopek	24 mesecev	1. 10. 2021	30. 9. 2023
Celovite storitve d.o.o. ²⁾	584.077	Odprti postopek	24 mesecev	1. 10. 2021	30. 9. 2023
Cleaning, d.o.o. ³⁾	629.407	Odprti postopek	24 mesecev	1. 10. 2021	30. 9. 2023
SKUPAJ	1.284.238	/	/	/	/

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: Valina.

²⁾ V nadaljevanju: Celovite storitve.

³⁾ V nadaljevanju: Cleaning.

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)
Varovanje Galekom d.o.o. ¹⁾	468.202	Odprti postopek	24 mesecev	1. 8. 2021	1. 8. 2023
SKUPAJ	468.202	/	/	/	/

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: Varovanje Galekom.

Vir: podatki zavoda.

1.3.2.3 Storitve pranja perila

Tabela 5 Stroški pranja perila 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)
Negovanje tekstilij Šinkovec, d.o.o.	162.913	Odperti postopek	36 mesecev	1. 10. 2021	30. 9. 2024
UKC Ljubljana	27.510	Neposredna pogodba	14 let	13. 2. 2002	Ni zaključeno ¹⁾
5 različnih izvajalcev ²⁾	768	/	/	/	/
SKUPAJ	191.191	/	/	/	/

Opomba: ¹⁾ Na podlagi pogodbe o najemu poslovnih prostorov za enoto splošne nujne medicinske pomoči (v nadaljevanju: SNMP), ki se nahaja v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana (v nadaljevanju: UKC Ljubljana), in kritju stroškov uporabe z dne 13. 2. 2002 za obdobje 9 let in pripadajočega Aneksa št. 1 z dne 23. 2. 2011 za obdobje 5 let je zavod posloval vsaj do konca obdobja, na katero se nanaša revizija. Promet se v celoti nanaša na stroške pranja perila, ki se na lokaciji enote SNMP uporablja v okviru spremljanja oziroma premeščanja bolnikov. Enota SNMP je v lasti UKC Ljubljana, ki tudi poskrbi za pranje.

²⁾ Mehurček d.o.o., Eremija Dušanka s.p. "Čistilni servis Duša", Ivanka Jurić s.p., Labod d.o.o. in Katja Pugelj s.p.

Vir: podatki zavoda.

V reviziji smo podrobneje preverili odprti postopek, ki ga je zavod izvedel v letu 2021.

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 pranja perila 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 z 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 skupine¹²:

- 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;

¹² Državni zbor, Raziskovalno-dokumentacijski sektor: Insourcing v javnem sektorju, 2019, [URL:

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

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

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

Pri sprejemanju odločitve in upoštevanju vseh analiz ter pri tehtanju prednosti in slabosti v prid eni ali drugi odločitvi bi moral biti zavod osredotočen ne samo na kratkoročne koristi – to so predvsem finančne, temveč bi moral upoštevati tudi koristi, ki spodbujajo dolgoročno učinkovitost in uspešnost ter 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 pranja perila ni sprejel na podlagi kakršnihkoli stroškovnih analiz.

Zavod pred sprejemom odločitve o oddaji storitev čiščenja, varovanja ter pranja perila 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, varovanja in pranja perila

Zavod v letu 2022 ni imel sistemiziranih delovnih mest za opravljanje nalog čiščenja, varovanja in pranja perila. Za izvajanje navedenih storitev so zunanji izvajalci zavodu za leto 2022 zaračunali 1.951.258 EUR.

Kot razlog za oddajo storitev čiščenja, varovanja in pranja perila v izvajanje zunanjim izvajalcem je zavod navedel, da bi v primeru izvajanja teh storitev z lastnimi zaposlenimi potreboval več oseb, kot jih delo opravlja prek zunanjih izvajalcev, saj bi moral zagotavljati nadomeščanja za odsotnosti z dela zaradi različnih razlogov, kar zunanji izvajalci zagotavljajo v okviru večjega števila lastnih zaposlenih, saj storitve hkrati izvajajo za več naročnikov. Poleg tega je izpostavil obsežno in podrobno normiranje izvajanja podpornih storitev varovanja, ki zahteva dobro poznavanje predpisov in strokovno kompetentnost, za kar je poleg neposrednih izvajalcev posamezne storitve treba zaposliti

tudi kader, ki jih vodi. Tako bi moral imeti zavod zaposlenega varnostnega inženirja, lastni ali pogodbeno dogovorjen varnostno-nadzorni center, sklenjeno zavarovanje za odgovornost za škodo, ki bi lahko nastala pri varovanju, predvsem pa bi moral najti ustrezen kader z ustreznimi licencami, ki jih je treba periodično obnavljati. Na tej podlagi je zavod ocenil, da z najemanjem zunanjih izvajalcev doseže finančne prihranke, saj bi bil strošek dodatnih zaposlitev za zavod bistveno večji.

Zavod pred izvedbo postopka javnega naročila za oddajo storitev čiščenja v zunanje izvajanje leta 2021 niti kdaj prej ni izdelal stroškovne analize, ki bi služila kot podlaga za odločitev o oddaji storitev čiščenja v zunanje izvajanje. Navedel je le, da se storitev oddaja v izvedbo zunanjim izvajalcem že več kot 15 let. Je pa zavod z namenom, da se pred potekom pogodbe sprejme odločitev, ali se storitev ponovno odda zunanjemu izvajalcu ali pa bi morda bilo ugodneje storitev izvajati z lastnimi zaposlenimi, tovrstno analizo¹³ izdelal leta 2022. Izračun je temeljil na naslednjih predpostavkah:

- zavod je na podlagi normativa¹⁴ (1 čistilec na 600 m² površine) ocenil, da bi potreboval 53 čistilcev in 2 nadzorni osebi, kar je več kot v primeru zunanjih izvajalcev, ki čiščenje izvajajo s 40 čistilci in 3 nadzornimi osebami;
- upošteval je samo strošek dela, ki se nanaša na izvedbo rednega čiščenja;
- za čistilno osebje je v izračunu stroškov dela upošteval povprečen strošek dela za profil strežnica brez upoštevanja napredovanj, delovne dobe in dodatka na izmensko delo.

Na tej podlagi je zavod ocenil, da bi letni stroški lastne izvedbe storitev čiščenja znašali najmanj za 75.000 EUR manj od letnega stroška rednega čiščenja po pogodbah z zunanjimi izvajalci, ki je ob izdelavi analize znašal približno 1.220.000 EUR z DDV letno, vendar pa v znesek ni vključena potrebna začetna investicija v delovna sredstva (od delovnih strojev in pripomočkov do obleke, obutve), ni vključena mesečna poraba vrečk za koše, čistil, krp, rokavic, niti nista vključena dnevni odvoz in pranje krp oziroma namestitve lastnih pralno-sušilnih strojev ter pranje delovne obleke.

Iz analize tako ne izhaja jasno, ali bi bila lastna izvedba cenejša oziroma za koliko bi bila cenejša ali dražja, zato ocenjujemo, da zavod v stroškovni analizi ni v celoti ustrezno utemeljil oddaje storitev zunanjim izvajalcem. Prav tako zavod ni opravil nobenih drugih analiz prednosti in slabosti zunanjega izvajanja storitev čiščenja, ki bi jih bilo primerno upoštevati pri sprejemu odločitve.

Pojasnilo zavoda

Zavod je navedel, da naj bi v dejavnosti čiščenja poslovnih prostorov stroški dela predstavljali glavino (od 85 % do 90 %) ¹⁵. Tudi iz ponudb izbranih ponudnikov za posamezni sklop za javno naročilo JN-5/2021 je razvidno, da so predvideni stroški dela znašali od 74,57 % do 84,33 %. Strošek dela lastnih zaposlenih, ki ga je izračunal zavod v svoji analizi, pa je predstavljal že 94 % letne vrednosti čiščenja s strani zunanjih izvajalcev. Zaradi velikih dodatnih stroškov, ki bi očitno presegali preostalih 6 % stroškov

¹³ Analiza je brez številke in datuma izdelave, upoštevani podatki pa se nanašajo na leto 2022 (na primer povprečni stroški dela za profil strežnice, izračunani na dan 16. 3. 2022).

¹⁴ Tehnična smernica za graditev za zdravstvene stavbe TSG-12640-001: 2021; izdajatelj Ministrstvo za zdravje.

¹⁵ Kot izhaja iz Priročnika za zasebne in javne organizacije, ki oddajajo naročila za čistilne storitve, EFCI in UNI Europa 2016, [URL: <https://www.cistilci.si/prirocnik-izbor-najboljse-vrednosti-20170606>], 17. 4. 2025.

zunanjih izvajalcev oziroma 75.000 EUR, zavod ni nadaljeval z analizo stroškov, temveč se je odločil za izvajanje storitev z zunanjimi izvajalci, kjer so vsi ti stroški že vključeni v ceno storitve.

Ne glede na to, da so stroški dela po izračunu iz analize presegli delež, ki je tipičen za dejavnost čiščenja, pa to ne pomeni nujno, da bi bili ostali stroški, ki jih zavod ni upošteval v izračunu, enako visoki kot tisti v predloženih ponudbah iz leta 2021. Zavod bi moral zato izdelati celovito analizo stroškov, da bi nanjo lahko utemeljeno oprl svojo odločitev glede načina izvajanja dejavnosti čiščenja, ob zgolj manjših razlikah v stroških pa bi veljalo takšno odločitev dodatno podpreti tudi z analizo drugih prednosti in slabosti, ki spremljajo določen način zagotavljanja podpornih storitev.

Zavod je leta 2017 izvedel stroškovno analizo, s katero je primerjal stroške zunanjega izvajanja in stroške lastne izvedbe storitev varovanja, ter presodil, da je oddaja storitev varovanja v zunanje izvajanje stroškovno učinkovitejša. Zavod je navedel, da se je po takratnih izračunih izkazalo, da je za zavod najem storitev varovanja ugodnejši od lastnega zaposlovanja varnostnikov. Strošek izvajanja z lastnimi zaposlenimi bi namreč po analizi znašal 319.573 EUR letno, kar je 58.694 EUR več kot v primeru najema zunanjega izvajalca storitev varovanja (ta strošek je tedaj znašal 260.878 EUR letno). Zavod je pri izračunu stroška izvajanja varovanja z lastnimi zaposlenimi izhajal iz predpostavke 40 delovnih ur na teden na varnostnika in tako izračunal število potrebnih zaposlenih varnostnikov glede na zahtevano število ur po posamezni lokaciji, pri čemer je na lokaciji Metelkova, kjer se izvaja varovanje vse dni v letu, vključno z nočnim varovanjem, upošteval tudi nočno in praznično delo. Upošteval je letni dopust in nadomeščanje med letnim dopustom ter povprečno bolniško odsotnost. Vse navedene kategorije je zavod ovrednotil s takrat veljavnimi podatki o stroških dela¹⁶. Vrednosti je dodal še stroške tehničnega varovanja, saj bi, kot je navedel, kljub lastni izvedbi fizičnega varovanja moral vključiti še zunanjega izvajalca storitev varovanja ljudi in premoženja s sistemi za tehnično varovanje in mehanskimi napravami na vseh lokacijah, ter stroške telefonskega aparata in telefonske naročnine ter obleke varnostnikov in pranja te obleke. Ocenjujemo, da je zavod pri izdelavi primerjalne analize upošteval vse relevantne stroške, povezane z varovanjem. Ugotovili smo, da so bili stroški zunanjega izvajalca, ki jih je zavod uporabil v navedeni primerjalni analizi iz leta 2017¹⁷, bistveno nižji, kot je znašala povprečna vrednosti ponudb, ki jih je zavod pridobil v letu 2021, ko je izvedel postopek oddaje javnega naročila za storitve varovanja, na podlagi katerega je izbral izvajalca, pri katerem je te storitve naročil v letu 2022. Povprečna vrednost 3 prejetih ponudb je znašala 462.423 EUR letno, letna vrednost izbrane ponudbe pa 440.407 EUR. Vrednost teh ponudb smo zato primerjali z vrednostjo izvajanja varovanja z lastnimi zaposlenimi, ki jo je zavod uporabil v analizi iz leta 2017, povečano za indeks rasti bruto plač v javnem sektorju v obdobju od leta 2016 do leta 2021 (ki je znašal 128), in ugotovili, da bi ta lahko znašala 409.000 EUR, kar pa je 53.423 EUR manj od povprečne vrednosti prejetih ponudb oziroma 31.407 EUR manj od izbrane ponudbe. Glede na to obstaja tveganje, da primerjane vrednosti v analizi iz leta 2017 niso več odražale dejanskega stanja na trgu storitev varovanja v letu 2021 v primerjavi z lastnim izvajanjem. Zavod je navedel, da v obdobju od leta 2020 do leta 2022, ko so bile v državi uvedene izredne razmere zaradi epidemije covid-19, ni bilo smiselno razmišljati o vzpostavitvi lastne varnostne službe, saj je bilo težko zagotoviti že izvajanje storitev prek zunanjega izvajalca, zato se v tem obdobju ni ukvarjal z analizami o izvajanju storitev z lastnim kadrom. Vsekakor pa bi bilo smiselno, da bi zavod v prihodnje obdobjo preverjal trende glede gibanja cen storitev varovanja na eni strani ter stroškov

¹⁶ Bruto plača, prispevki delodajalca, prehrana, prevoz.

¹⁷ Kot že omenjeno, so znašali 260.878 EUR letno.

dela lastnih zaposlenih za opravljanje tovrstnih del na drugi strani, hkrati pa v primeru manjših stroškovnih razlik analiziral tudi druge prednosti in slabosti oddajanja storitev varovanja v izvedbo zunanjim izvajalcem.

Zavod je navedel, da storitve pranja naroča pri zunanjih izvajalcih vse od leta 1992, ko je bila sprejeta poslovna odločitev, na podlagi katere so bili prostori preurejeni za potrebe osnovne dejavnosti zavoda, iztrošena oprema ni bila nadomeščena, delavci pa so se upokojili. Glede na zahtevane tehnične zmogljivosti za izvedbo storitev ter način dela (pralna in sušilna linija, likanje, šivanje in podobno) ocenjuje, da bi bil potreben velik investicijski vložek ne le v opremo, temveč tudi v zagotovitev ustreznih prostorov, saj se zavod bori s pomanjkanjem prostora že za izvajanje svoje osnovne dejavnosti. Glede na to, da zavod ne uspe zagotoviti potrebnih prostorov za izvajanje zdravstvene dejavnosti, tudi ni opravil nobene analize, s katero bi preveril, kolikšna bi bila vrednost investicijskega vložka ter ali in v kolikšnem času bi se takšna investicija povrnila, niti kakšne druge analize prednosti in slabosti, s katero bi podprl odločitev o oddaji storitve pranja v zunanje izvajanje.

Ukrep zavoda

Zavod je pripravil načrt aktivnosti za realizacijo pridržanega javnega naročila, s katerim bo lastno perilo nadomestil z najemom perila, skupaj z njegovim vzdrževanjem. Zavod načrtuje: pridobitev vseh podatkov za izvedbo analize stroškov do konca junija 2025, sprejem odločitve do konca julija 2025 in izvedbo aktivnosti glede priprave javnega naročila za posamezne enote (za katere se pogodbe iztečejo v septembru 2025) do konca avgusta 2025 ter izvedbo aktivnosti glede priprave javnega naročila za preostale enote v avgustu 2025. Zavod je v letu 2024 že izvedel pridržano javno naročilo za okolju prijazne storitve pranja perila in delovnih oblek za potrebe enote Bežigrad in s tem v oddajo storitev pranja zunanjim izvajalcem vnesel socialno komponento v smislu skrbi za družbeno in poklicno vključevanje invalidnih oseb v javni sektor. Kot izhaja iz Odločitve o oddaji javnega naročila JN003792/2024 z dne 9.8. 2024, je bilo naročilo oddano gospodarskemu subjektu, ki ima status invalidskega podjetja. V letu 2025 je zavod objavil pridržano javno naročilo (JN001123/2025 z dne 24. 2. 2025) za izvedbo istih storitev pranja perila in delovnih oblek še za preostale enote zavoda, javno naročilo je bilo prav tako oddano gospodarskemu subjektu, ki ima status invalidskega podjetja.

Glede na vse navedeno so odločitve zavoda, da storitve čiščenja, varovanja in pranja perila odda zunanjim izvajalcem, temeljile na določenih analizah in podatkih, ki so, kljub temu da niso bili v vseh pogledih popolni, do določene mere zagotovili učinkovito odločanje ter gospodarno rabo proračunskih sredstev. Vsi uporabniki proračunskih sredstev morajo namreč pri izpolnjevanju svojih obveznosti ravnati s skrbnostjo dobrega gospodarja, kar pomeni, da morajo ravnati gospodarno in učinkovito pri porabi javnih sredstev, hkrati pa razpolagati z ustrežno argumentiranimi razlogi za sprejete odločitve, zato bo moral zavod tudi v prihodnje glede oddaje storitev v zunanje izvajanje preverjati različne možnosti na trgu ter svoje lastne vire, zmogljivosti, znanja in izkušnje, saj lahko sicer odločanje o načinu izvajanja podpornih storitev brez utemeljitve in ustrezne obrazložitve sprejetih odločitev privede do neučinkovite in nepregledne rabe javnih sredstev.

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, upošteva spremembe količine ali vrednosti, ki bi nastale v 12 mesecih po prvotnem naročilu, ali skupne ocenjene vrednosti zaporednih javnih naročil, oddanih v 12 mesecih po prvi dobavi oziroma izvedbi ali v poslovnem letu, če je to daljše od 12 mesecev. Za naročnika mora ocenjena vrednost predstavljati realno informacijo o vrednosti javnega naročila in mora pomeniti kakovostno podlago za izbor postopka ter nadaljnjih korakov pri javnem naročilu. Naročnik za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila ne sme izbrati take metode, da se z oddajo javnega naročila izogne uporabi javnonaročniških pravil. Naročnik prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi. V primeru, da se kadarkoli v postopku ugotovi, da vrednost evidenčnega naročila¹⁸ presega katero od mejnih vrednosti za uporabo ZJN-3, mora naročnik evidenčno naročanje prekiniti in začeti nov postopek skladno z javnonaročniškimi pravili in z namenom ravnanja skladno s temeljnimi načeli javnega naročanja. Ravnati mora transparentno in izbrati ponudnika na pregleden način in po predpisanem postopku, pri katerem imajo možnost sodelovanja vsi potencialni ponudniki. Na ta način zagotovi konkurenčnost ter gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev.

Pri oceni vrednosti javnega naročila s področja delovno intenzivnih panog je smiselno, da naročnik upošteva nekatere spremenljivke, kot 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 spadajo tudi storitve čiščenja, varovanja in pranja, v katerih zaposleni v pretežni meri prejemajo minimalne

¹⁸ Javno naročilo, katerega vrednost je nižja od vrednosti za objavo.

plače¹⁹, 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 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 pranja perila

Zavod pred pripravo javnih naročil za storitve čiščenja, varovanja in pranja perila trga ni posebej preverjal. Navedel je, da gre v vseh teh primerih za storitve, ki jih stalno in nujno potrebuje za izvajanje svoje dejavnosti, da so bili v vseh navedenih primerih izvajalci izbrani na podlagi izvedenega odprtega postopka ter da postopke za izbiro izvajalcev vseh navedenih storitev izvaja vsaki 2 leti, kar pomeni, da so obdobja med posameznimi postopki kratka, zato je verjetnost za bistvene spremembe na trgu teh storitev majhna. Zavod spremlja tudi javne objave oziroma postopke, ki jih izvajajo primerljivi izvajalci, in na ta način sledi dogajanju na trgu teh storitev. Glede dejavnosti čiščenja je zavod poudaril še, da večinski strošek predstavljajo stroški dela, drastičnih sprememb v smislu novih tehnologij pa v tej dejavnosti niti ni pričakovati.

Kljub temu da gre v zavodu za izvajanje utečenih postopkov izbire izvajalcev storitev čiščenja, varovanja in pranja perila ter za poznana področja storitev, ki se izvajajo v zavodu, ocenjujemo, da bi bilo smotno, da zavod zlasti pred vsakokratno odločitvijo o tem, ali bo podporne storitve še naprej oddajal v zunanje izvajanje, kot dober gospodar in skrbnik javnih sredstev posebej preveri stanje na trgu ter tudi evidentira, kakšne informacije je dejansko pridobil.

¹⁹ Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) je bruto plača decembra 2022 v dejavnosti splošnega čiščenja stavb znašala 1.163 EUR in v dejavnosti varovanja 1.435 EUR, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0701011S.px/table/tableViewLayout2/>], 9. 5. 2024. Minimalna plača je za leto 2022 znašala 1.074 EUR, [URL: <https://www.gov.si/teme/minimalna-placa/>], 9. 5. 2024.

2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja

Zavod je v letu 2021 izvedel javno naročilo storitev čiščenja prostorov na 13 lokacijah v skupni površini 35.057 m², razdeljeno na 8 sklopov, v skupni ocenjeni vrednosti 2.442.622 EUR brez DDV oziroma 2.980.000 EUR z DDV za obdobje 2 let²⁰. Iz dokumentacije o izvedbi naročila ni razvidno, na kakšnih predpostavkah je bila vrednost ocenjena. Zavod je med izvajanjem revizije na splošno navedel, da pri izračunu ocenjene vrednosti, ki služi tudi kot podlaga za odločitev o izbiri vrste postopka oddaje javnega naročila, izhaja iz dejanske porabe v preteklem obdobju ter upošteva tudi morebitni dvig minimalne plače in stroškov materiala, ter je predložil izračun ocenjene vrednosti za javno naročilo čiščenja, iz katerega izhaja, da je pri izračunu upošteval za 15,5 % višji mesečni strošek čiščenja glede na dejansko porabo v preteklem obdobju²¹. Zavod sicer ni podrobneje pojasnil, kako so bili v povečanju vrednosti preteklega obdobja za 15,5 % upoštevani posamezni dejavniki vpliva na ceno. Iz podatkov SURS izhaja, da se je višina minimalne plače za leto 2021 glede na preteklo leto povišala za 8,9 %, za leto 2020 pa za 6,1 %, pričakovani dvig cen življenjskih potrebščin na podlagi pomladanske napovedi inflacije za leto 2021, ki jo je pripravil Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, pa je na letni ravni za leto 2021 znašal 0,8 %, za leto 2022 pa 1,2 %. Zavod je po naši oceni pri oblikovanju ocenjene vrednosti javnega naročila za storitve čiščenja izhajal iz ustreznih podatkov, ni pa podrobneje utemeljil pričakovanega gibanja izbranih parametrov in posledično vpliva na določitev ocenjene vrednosti. Poleg tega bi bilo ustreznejše, če bi bil izračun razviden iz dokumentacije o javnem naročilu, s čimer bi bilo ravnanje zavoda v zvezi z določitvijo ocenjene vrednosti storitev čiščenja v celoti transparentno.

2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja

Zavod je vrednost javnega naročila storitev varovanja, ki ga je začel izvajati v januarju 2021, ocenil na 1.012.600 EUR z DDV za obdobje 2 let²². Zavod je navedel, da gre za storitev, ki se redno ponavlja, zato je pri oceni vrednosti izhajal iz dejanskih stroškov v preteklem 16-mesečnem obdobju (od avgusta 2019). Kot je razvidno iz izračuna ocenjene vrednosti stroškov varovanja, ki ga je zavod kot del dokumentacije o naročilu predložil med izvajanjem revizije, je iz dejanskih stroškov varovanja v navedenem obdobju izračunal mesečno povprečje, pri oceni stroškov za prihodnje 2-letno obdobje pa je upošteval še povišanje za 10,0 % zaradi predvidene rasti minimalne plače. Iz podatkov SURS izhaja, da se je višina minimalne plače za leto 2020 glede na preteklo leto povišala za 6,1 %, za leto 2019 glede na preteklo leto pa za 5,2 %²³. Ocenjujemo, da je zavod pri oblikovanju ocenjene vrednosti javnega naročila za storitve varovanja izhajal iz ustreznih podatkov in njihovega gibanja v obdobju izvajanja javnega naročila.

²⁰ Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila št. JN-5/2001 z dne 19. 4. 2021.

²¹ Izračun porabe v preteklem obdobju, izdelan na dan 19. 4. 2021, temelji na prejetih računih od 1. 1. 2021 do dneva izračuna ter na predvideni porabi do izteka stare pogodbe (30. 9. 2021), na podlagi česar je izračunana vrednost za 2-letno obdobje.

²² Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila št. JN-03/2021 z dne 11. 1. 2021.

²³ Znesek minimalne plače za leto 2021 je bil objavljen šele 28. 1. 2021 in zavodu ob izdaji sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila še ni bil znan.

2.2.1.4 Ocenjena vrednost storitev pranja perila

Zavod je v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila storitev pranja perila in delovnih oblek za obdobje 3 let²⁴ objavil ocenjeno vrednost v znesku 450.820 EUR brez DDV oziroma 550.000 EUR z DDV. Javno naročilo je razdelil na 7 sklopov glede na lokacije posameznih enot. Zavod je med revizijo navedel, da je ocenjeno vrednost izračunal za posamezni sklop, pri čemer je izhajal iz dejanske realizacije za obdobje 6 mesecev (od avgusta 2020 do januarja 2021) in izračunano povprečno mesečno vrednost pomnožil s 36 meseci, za kolikor je oddajal javno naročilo. Iz predložene dokumentacije izhaja, da je tako izračunana ocenjena vrednost za vseh 7 sklopov znašala 420.747 EUR brez DDV, kar je 30.073 EUR manj, kot znaša ocenjena vrednost javnega naročila, navedena v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila. Zavod je ocenjeno vrednost povečal za 7 % in kot razlog navedel morebitno povišanje cen prevoza, električne energije in pralnih sredstev. Pričakovani dvig cen življenjskih potrebščin na podlagi napovedi inflacije Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, objavljene spomladi leta 2021, je znašal 0,8 % za leto 2021, 1,2 % za leto 2022 in 1,7 % za leto 2023. Zavod je navedel, da je pri določitvi ocenjene vrednosti izhajal tudi iz predhodno neuspešno izvedenega odprtega postopka oddaje javnega naročila storitev pranja, v katerem je pridobil ponudbe, ki niso bile dopustne zaradi preseganja naročnikovih zagotovljenih sredstev. Vendar pa zavod ni izkazal, kakšna je bila vrednost zagotovljenih sredstev v tem postopku, prav tako vrednost ni razvidna iz Odločitve o neoddaji javnega naročila²⁵, zato povečanja v višini dobrih 7 % nismo mogli v celoti potrditi. Zavod tako ni ravnal v celoti transparentno, saj na podlagi dostopnih podatkov ni bilo mogoče v celoti ugotoviti in potrditi načina izračuna ocenjene vrednosti, ki jo je zavod upošteval v javnem naročilu storitev pranja v letu 2021. Zavod pri izračunu ocenjene vrednosti ni upošteval dviga minimalne plače, v kakšnem obsegu je upošteval dvig cen življenjskih potrebščin, pa ni bilo mogoče ugotoviti.

Ukrepi zavoda

Zavod je pri izvedbi javnega naročila okolju prijaznih storitev pranja perila in delovnih oblek, ki ga je začel na podlagi Sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila JN-6-2025 z dne 20. 2. 2025 (objava na portalu javnih naročil JN001123/2025 z dne 24. 2. 2025), zagotovil, da je iz dokumentacije o javnem naročilu jasno razviden izračun ocenjene vrednosti javnega naročila.

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

²⁴ Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila št. JN-20/2021 z dne 2. 6. 2021.

²⁵ Št. JN-07/2021 z dne 18. 5. 2021.

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 razloge²⁶ 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

²⁶ Iz šestega odstavka 75. člena ZJN-3.

potrebuje. Namen naročnikovih zahtev, kot so pogoji in tehnične specifikacije, je zmanjšanje tveganj za neakovostno ali/in nepravočasno izvedbo javnega naročila.

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

Naročniki lahko določijo tudi drugačna merila, vendar morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila. Merila morajo biti oblikovana na način, da omogočajo objektivno primerjanje in ocenjevanje ponudb ter tudi preverjanje naročnikove odločitve. Pomembno je, da naročniki izberejo kakovostna merila za oddajo javnega naročila, ki jim bodo omogočila pridobitev storitev, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam. V primeru, ko naročnik v razpisni dokumentaciji oblikuje več meril, mora določiti tudi relativno utež, ki jo dodeli vsakemu merilu. Kako naročnik zastavi merila, je zelo pomembno za nadaljnji proces izbire. Merila naročniku ne smejo omogočiti neomejene svobode izbire. Ministrstvo za javno upravo je v sodelovanju z drugimi deležniki izdalo smernice in priporočila, med drugim za javno naročanje storitev čiščenja²⁷ 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.

²⁷ Smernice za javno naročanje storitev čiščenja, [URL: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Smernice+za+javno+naro%C4%8Danje+storitev+%C4%8Di%C5%A1%C4%8Denja>], 9. 5. 2024.

2.2.2.1 Storitve čiščenja

Zavod je na portalu javnih naročil objavil odprti postopek za izvajanje storitev čiščenja²⁸. Predmet javnega naročila so bile okolju prijazne storitve čiščenja poslovnih prostorov zavoda na 13 različnih lokacijah (skupne površine 34.921 m²) za obdobje 2 let. Predmet naročila je bil razdeljen na 8 sklopov, ki jih je zavod oddajal ločeno. Iz sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila²⁹ je razvidno, da je 2 sklopa³⁰ izločil, da bi ju oddal brez uporabe postopkov iz ZJN-3, in sicer v skladu s petim odstavkom 73. člena ZJN-3.

V razpisni dokumentaciji so bili določeni obvezni razlogi za izključitev gospodarskih subjektov, ki so bili vključeni v izvedbo javnega naročila. Ponudniki so izpolnjevanje razlogov za izključitev dokazovali z izpolnjenim enotnim evropskim dokumentom v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju: ESPD obrazec).

V razpisni dokumentaciji je zavod določil pogoje, ki so jih ponudniki morali izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu. Ti so se nanašali na ustreznost ponudnika za opravljanje poklicne dejavnosti – zavod je zahteval, da je ponudnik vpisan v enega od poklicnih ali poslovnih registrov; da izkazuje zahtevan ekonomski in finančni položaj³¹ ter tehnično, strokovno in kadrovsko sposobnost³². Tudi pogoje za sodelovanje so ponudniki v prvi vrsti dokazovali z ESPD obrazci, ponudnik pa je lahko zahteval tudi predložitev dokazil.

S tehničnimi specifikacijami je zavod v razpisni dokumentaciji podrobneje opredelil predmet javnega naročila, to je, da se vsa dela opravljajo skladno s programom čiščenja prostorov, ki je objavljen v razpisni dokumentaciji. V programu čiščenja prostorov je bila za vsako skupino poslovnih prostorov (ambulante, hodniki, čakalnice, dvigala, pisarne, sanitarni prostori) določena pogostost čiščenja (redno dnevno, tedensko, mesečno), opredeljena so bila dodatna čiščenja in opravila (na primer čiščenje notranjosti hladilnika ob prisotnosti medicinske sestre ali laboranta; čiščenje pripomočkov za rehabilitacijo v fizioterapiji in centru za duševno zdravje), opredeljene so bile posebne zahteve za redno čiščenje ter občasno čiščenje (na primer čiščenje požarnih izhodov in stopnišč ter

²⁸ JN002641/2021 z dne 23. 4. 2021.

²⁹ Št. JN-5/2021 z dne 19. 4. 2021.

³⁰ 7. sklop: redno in občasno čiščenje enote ZD Ljubljana – Vič - Rudnik, PE Tehnološki park in 8. sklop: redno in občasno čiščenje enote ZD Ljubljana – SNMP v skupni ocenjeni vrednosti 34.426 EUR brez DDV; vrednost ni presegala 20 % skupne vrednosti vseh sklopov, na katere je bila razdeljena izvedba storitev.

³¹ Da transakcijski računi ponudnika v preteklih 6 mesecih niso bili blokirani.

³² Med drugim: reference ponudnika (da je izvedel vsaj 3 posle storitve čiščenja prostorov, od tega se mora vsaj 1 posel nanašati na čiščenje prostorov v zdravstvenih ustanovah, pri različnih naročnikih v skupni letni vrednosti, ki je odvisna od okvirne pogodbene vrednosti vseh ponujenih sklopov – če je ponudbena vrednost do 100.000 EUR, mora vsaka referenca znašati najmanj 10.000 EUR; če je ponudbena vrednost med 100.001 EUR do 200.000 EUR, mora vsaka referenca znašati najmanj 25.000 EUR; če je ponudbena vrednost nad 200.001 EUR, mora vsaka referenca znašati najmanj 50.000 EUR; referenca ne sme biti starejša od 3 let, šteto od dneva objave obvestila o tem naročilu na portalu javnih naročil); da ponudnik izvaja tehnologijo čiščenja poslovnih prostorov v skladu s standardi na tem področju in zahtevami iz razpisne dokumentacije; da je ponudnikovo delovno osebje usposobljeno za izvajanje storitev v skladu z zahtevami iz razpisne dokumentacije; da je pri izvajanju storitev uporabljen najmanj 30-odstotni delež univerzalnih čistil, ki ustrezajo kriterijem glede strupenosti za vodne organizme in zahtevam za pridobitev znaka za okolje Evropske unije za čistila za trdne površine glede izločenih ali prepovedanih sestavin, in sicer glede na prostornino vseh artiklov univerzalnih čistil; da ponudnik za izvajanje pogodbenih del zagotavlja varnost in zdravje delavcev pri delu in v ta namen izvaja ustrezne ukrepe in usposabljanja delavcev za varno opravljanje prevzetih del pri naročniku.

odstranjevanje ptičjih iztrebkov; čiščenje arhiva in zaklonišč) ter navedene ostale informacije, povezane z javnim naročilom (na primer zahteve glede vrečk za odpadke, ki jih zagotavlja ponudnik; podatki o površinah oken, notranjih steklenih površin in zunanjih žaluzij; podatki o številu svetil, zračnikov in hladilnikov in podobno).

V razpisni dokumentaciji je zavod določil tudi merila, na podlagi katerih je ocenjeval ponudbe in izbral ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Določil je 3 merila, na podlagi katerih je ponudnik lahko prejel 100 točk.

- MERILO 1: cena oziroma ponudbena vrednost; ponudnik je lahko dobil največ 80 točk; cena se je preračunala v točke na način, da je najcenejša ponudba dobila največ točk, vsaka naslednja pa glede na najcenejšo ponudbo sorazmerno manjše število točk (po formuli: vrednost najcenejše ponudbe, deljena z vrednostjo posamezne ponudbe in pomnožena z 80);
- MERILO 2: delovne razmere pri ponudniku; naročnik je točkoval ponudbe na podlagi odstotka nominiranega osebja v ponudbi, ki je zaposleno pri ponudniku na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas; ponudnik je v prilogi Seznam kadrov moral navesti osebe, ki bodo izvajale storitve čiščenja na podlagi veljavne pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, ter skupno število oseb, ki bodo izvajale storitve čiščenja pri naročniku; odstotek nominiranega kadra se je preračunal na način, da se je število nominiranega kadra s pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas delilo s številom vseh nominiranih delavcev, ki bodo izvajali storitve, in pomnožilo s 100; rezultat – odstotek nominiranega kadra s pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas se je pretvoril v število točk (100 %–90 % je 10 točk; 89,99 %–80 % je 9 točk, 79,9 %–70 % je 8 točk in tako naprej); najvišje število točk je bilo 10, prejel jih je ponudnik, ki je za izvajanje storitev čiščenja za posamezni sklop nominiral le kader, ki je bil na dan oddaje ponudbe zaposlen pri ponudniku na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas ter je predložil dokazila skladno z zahtevo iz razpisne dokumentacije; dokazili, ki ju je naročnik pri tem merilu zahteval, sta bili pogodba za nedoločen čas in soglasje delavca za predložitev pogodbe o zaposlitvi, ponudnik pa je lahko predložil ustrezne obrazce M-1 – prijava delavcev v obvezno socialno zavarovanje, iz katerih je moralo biti razvidno, da so navedene osebe zaposlene pri ponudniku za nedoločen čas;
- MERILO 3: vzpostavljen sistem okoljskega ravnanja; z 10 točkami se je točkovalo ponudbe ponudnikov, ki so izkazovali usposobljenost za opravljanje storitev na okolju prijazen način, in sicer z rednim usposabljanjem osebja o zdravstvenih, varstvenih in okoljskih vidikih čiščenja, kar so tudi izkazali z ustreznim dokazilom o vzpostavljenem sistemu ravnanja z okoljem (EMAS ali ISO 14001); ponudnik, ki navede, da ne razpolaga z veljavnim dokazilom, ne prejme točk po tem merilu.

Vprašanja ponudnikov in odgovori zavoda so bili podani prek portala javnih naročil do roka, določenega v objavi javnega naročila, in so bili dostopni in vidni vsem potencialnim ponudnikom.

Zavod je pravočasno prejel 4 ponudbe. Po preveritvi dopustnosti ponudb za posamezni sklop³³ je zavod prispele dopustne ponudbe točkoval po merilih iz razpisne dokumentacije. Izbrani so bili 3 ponudniki, ki so pri ocenjevanju ponudb za posamezni sklop prejeli vseh 100 možnih točk: za 3 sklope je bil izbran izvajalec Cleaning v skupni okvirni letni vrednosti 616.443 EUR z DDV,

³³ Pri čemer je za 1., 2. in 3. sklop prejel po 4 dopustne ponudbe, za 4., 5. in 6. sklop pa po 2 dopustni in po 2 nedopustni ponudbi, ki ju je izločil iz nadaljnega postopka zaradi preseganja zagotovljenih sredstev.

za 2 sklopa izvajalec Celovite storitve v skupni okvirni letni vrednosti 608.154 EUR z DDV in za 1 sklop izvajalec Valina v okvirni letni vrednosti 70.498 EUR z DDV. Zavod je z vsemi navedenimi ponudniki sklenil pogodbe za obdobje 2 let³⁴. Izločeni 7. sklop (redno in občasno čiščenje enote ZD Ljubljana – Vič-Rudnik, PE Tehnološki park) je oddal izvajalcu Cleaning (naročilnica v vrednosti 20.059 EUR z DDV) za obdobje 2 let, 8. sklop (redno in občasno čiščenje enote ZD Ljubljana – SNMP) pa ni bil realiziran.

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

2.2.2.2 Storitve varovanja

Zavod je na portalu javnih naročil objavil odprti postopek za izvajanje storitev varovanja³⁵. Predmet javnega naročila so bile storitve varovanja ljudi in premoženja v objektih in prostorih zavoda za obdobje 2 let.

V razpisni dokumentaciji so bili določeni razlogi za izključitev gospodarskih subjektov, ki bodo vključeni v izvedbo javnega naročila. Zavod je določil tudi pogoje, ki so jih ponudniki morali izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu. Ti so se nanašali na ustreznost ponudnika za opravljanje poklicne dejavnosti – zavod je zahteval, da je gospodarski subjekt registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, ter da ima veljavno licenco za varovanje ljudi in premoženja³⁶; da izkazuje zahtevan ekonomski in finančni položaj v smislu, da ponudnikovi transakcijski računi v preteklih 6 mesecih, šteto od dneva odpiranja ponudb, niso bili blokirani; da se ponudnik pred začetkom opravljanja dejavnosti zavaruje pred odgovornostjo za škodo, ki bi utegnila nastati naročniku za določeno zavarovalno vsoto; ter da izkazuje tehnično, strokovno in kadrovske sposobnosti za izvedbo storitev, ki so predmet javnega naročila. Med pogoji za sodelovanje glede tehnične, strokovne in kadrovske sposobnosti je zavod navedel zlasti: ustrezne reference³⁷ iz prejšnjih naročil v preteklih 3 letih, veljavno licenco za upravljanje z varnostno-nadzornim centrom ali pogodbo o zagotavljanju uporabe varnostno-nadzornega centra ter veljavno licenco njegovega lastnika; organizirano 24-urno lastno intervencijsko službo za območje mesta Ljubljane;

³⁴ Cleaning: pogodba št. JN-5/2021-2 z dne 21. 9. 2021; Celovite storitve: pogodba št. JN-5/2021-1 z dne 14. 9. 2021; Valina: pogodba št. JN-5/2021-3 z dne 20. 9. 2021.

³⁵ JN000312/2021 z dne 21. 1. 2021.

³⁶ Izda jo Ministrstvo za notranje zadeve v skladu z Zakonom o zasebnem varovanju (Uradni list RS, št. 17/11).

³⁷ Da je uspešno, kakovostno, strokovno pravilno ter v pogodbenih rokih opravil vsaj 3 storitve, ki so predmet javnega naročila, za 3 različne naročnike v posamični letni vrednosti vsaj 200.000 EUR z DDV.

razpolaganje z usposobljenimi kadri³⁸. Ponudniki so izpolnjevanje zahtev lahko dokazovali z izpolnjenim ESPD obrazcem oziroma so lahko za neobstoj obveznih razlogov za izključitev predložili dokazila ali pa so za pridobitev podatkov iz uradnih evidenc pooblastili zavod.

S tehničnimi specifikacijami je zavod v razpisni dokumentaciji opredelil predmet javnega naročila, to je varovanje v objektih in prostorih zavoda, in sicer na 10 lokacijah za fizično varovanje in 13 lokacijah za tehnično varovanje. Zavod je razdelil storitve, ki jih je zahteval v razpisni dokumentaciji, na osnovne in dodatne. Osnovne storitve so obsegale predvsem varovanje ljudi in premoženja (zgradb, prostorov in premičnega premoženja) z opravljanjem varnostnih nalog varnostnika na varovanem območju, ki obsega celoten objekt na posamezni lokaciji, vključno z neposredno okolico objekta s pripadajočimi parkirišči. Predvideno je bilo, da dodatne storitve (intervencija na lokaciji ob sprožitvi alarmnega signala, vklop/izklop alarma, odklepanje/zaklepanje vrat na lokaciji po naročilu, programerske storitve – menjava uporabniških kod, programske nastavitve centra, varnostni obhod objekta po naročilu, servisna dela na obstoječi opremi in vsa ostala dela, svetovalne storitve, izobraževanje uporabnikov) in podrobnejši način izvajanja navedenih nalog naročnik in izvajalec določita z Načrtom izvajanja varnostnih storitev najpozneje v 10 dneh po podpisu pogodbe³⁹. Naročnik je želel tudi storitev tehničnega varovanja⁴⁰ in storitve upravljanja z varnostno-nadzornim centrom.

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

- MERILO 1: cena; ponudnik je lahko na podlagi tega merila prejel največ 90 točk; cena se je preračunala v točke na način, da se je najcenejša ponudba delila z vrednostjo posamezne ponudbe in pomnožila z 90 (maksimalnim številom točk);
- MERILO 2: povprečna mesečna bruto plača varnostnika; zavod je upošteval povprečje plač delavcev, ki so neposredno izvajali storitve varnostne službe v zadnjih 3 mesecih pred objavo javnega naročila; ponudnik je moral priložiti poimenski seznam delavcev, predvidenih za delo na objektih zavoda, in zagotavljati varnostnikom najmanj minimalno plačo po zakonu za polni delovni čas; če je povprečna bruto plača varnostnika znašala manj od minimalne plače po zakonu, se je ponudba točkovala z 0 točkami; povprečna mesečna bruto plača varnostnika za polni delovni čas, ki je bila enaka ali višja od zakonsko predpisane minimalne plače, se je preračunala tako, da je ponudba z najvišjo povprečno plačo zadnjega trimesečja prejela 10 točk, drugouvrščena ponudba je prejela 9 točk, naslednja ponudba 8 točk in tako naprej vsaka ponudba po 1 točko manj; kot dokaz je ponudnik moral predložiti obrazec S.BON-1 ali REK obrazec.

³⁸ Izpolnjevati morajo osnovne in dodatne pogoje v skladu z veljavnimi predpisi, imeti morajo ustrezne delovne izkušnje v panogi, biti morajo brez zadržkov javnega reda in zdravstveno sposobni za opravljanje del in nalog s področja javnega naročila.

³⁹ Načrt varovanja ljudi in premoženja v objektih in prostorih Zdravstvenega doma Ljubljana določa delovne naloge varnostnika, posebnosti pri delu, terminski razpored dela, čas varovanja, varovanje s sistemi za tehnično varovanje, tlorise, kontaktne podatke in podobno, s čimer se zagotavlja nemoteno delo na področju storitev varovanja na lokacijah zavoda. Zavod in izbrani izvajalec sta pogodbo podpisala 15. 4. 2021, načrt varovanja pa je direktorica zavoda sprejela več kot 5 mesecev pozneje, in sicer 6. 10. 2021.

⁴⁰ Tehnično varovanje obsega: prenos, sprejem in nadziranje (vse dni v letu) alarmnih sporočil iz sistemov za javljanje vloma in požara; stalno pripravljenost in posredovanje intervencijskih skupin v primerih sprožitve alarmnega signala v najkrajšem možnem času (ne daljšem od 15 minut) od sprejema sporočila; organiziranje intervencije v primeru izrednega dogodka; nadzor nad celotnim delovanjem sistema tehničnega varovanja naročnika in podobno.

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

Zavod je pravočasno prejel 3 ponudbe, pri čemer je 1 kot nedopustno izločil zaradi manjkajočih obrazcev, ki jih je v razpisni dokumentaciji zahteval kot dokazilo o izpolnjevanju merila za razvrstitev ponudb (REK obrazec ali obrazec S.BON-1). Iz izločene ponudbe (Valina) je sicer razvidno, da je bil obrazec S.BON-1 ponudbi priložen. Zavod naj bi v postopku ocenjevanja ponudb ugotovil, da z obrazcem S.BON-1 ni mogoče dokazovati povprečja bruto plač zaposlenih varnostnikov, izločeni ponudnik⁴¹ pa ponudbi ni priložil REK obrazca. Je pa iz razpisne dokumentacije nedvoumno izhajalo, da kot ustrezno dokazilo veljata obrazca alternativno. Glede na tedaj veljavne predpise bi bilo ustreznejše, če bi zavod postopek zaključil brez izbire in ga ponovil s popravljenimi zahtevami glede načina dokazovanja izpolnjevanja meril, saj bi moral biti temeljni interes zavoda, da izbere najboljšega ponudnika glede na postavljena merila.

Med preostalima ponudnikoma je zavod izbral ponudnika, ki je na podlagi merila cene zbral več točk, to je bilo podjetje Varovanje Galekom, s katerim je sklenil pogodbo⁴² v letni vrednosti 440.407 EUR z DDV oziroma 880.815 EUR z DDV za obdobje 2 let.

Zavod je za oddajo storitev varovanja predmet, merilo in pogoje v razpisni dokumentaciji oblikoval tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja pri oddaji javnih naročil, saj so bili merilo in pogoji za vse ponudnike enaki, vsi so bili o njih hkrati obveščeni v okviru razpisne dokumentacije. Merilo je bilo oblikovano tako, da je omogočalo primerljivost med ponudniki, njegova teža je bila navedena v razpisni dokumentaciji, prav tako je bilo merilo oblikovano sorazmerno predmetu javnega naročila in bi lahko zagotovilo učinkovito in pošteno konkurenco ter enakopravno obravnavo ponudnikov. Tehnične specifikacije so bile jasne in enake za vse ponudnike. Zavod je za izbiro izvajalca storitev varovanja izbral ustrezen postopek, vendar pa ni ustrezno opredelil dokazil o izpolnjevanju zahtev glede meril za ocenjevanje ponudb, kar je imelo za posledico izločitev ponudnika, ki je glede na postavljena merila oddal najugodnejšo ponudbo.

2.2.2.3 Storitve pranja perila

Zavod je na portalu javnih naročil objavil odprti postopek za izvajanje storitev pranja perila in delovnih oblek za obdobje 3 let⁴³.

V razpisni dokumentaciji so bili določeni razlogi za izključitev gospodarskih subjektov, ki bodo vključeni v izvedbo javnega naročila. Ponudniki so izpolnjevanje razlogov za izključitev dokazovali z ESPD obrazcem. Pogoji, ki so jih ponudniki morali izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu, so se nanašali na ustreznost ponudnika – zavod je zahteval, da je gospodarski subjekt registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila; da izkazuje zahtevan ekonomski in finančni

⁴¹ Ki je sicer predložil vrednostno najnižjo ponudbo (879.916 EUR), hkrati pa je navedel tudi najvišjo vrednost bruto plače varnostnika (2.287 EUR), česar pa ni bilo mogoče preveriti.

⁴² Št. JN-03/2021 z dne 15. 4. 2021.

⁴³ JN003769/2021 z dne 7. 6. 2021.

položaj⁴⁴; da izkazuje tehnične, strokovne in kadrovske sposobnosti⁴⁵ za izvedbo javnega naročila ter usposobljenost za opravljanje storitve na okolju prijazen način.

S tehničnimi specifikacijami je zavod v razpisni dokumentaciji opredelil predmet javnega naročila, to je okolju prijazne storitve pranja perila in delovnih oblek za 7 enot zavoda. Določil je, da mora imeti ponudnik opravljena ustrezna testiranja, ki zagotavljajo zadovoljiv nivo mikrobiološke neoporečnosti vode, mokrih tekstilij in gotovih (zlikanih) tekstilij, ter da mora opraviti analizo kakovosti pranja po parametrih enkrat letno in o rezultatu obvestiti naročnika; ponudnik mora biti tehnično in kadrovsko usposobljen za izvedbo naročila. Zavod je v razpisni dokumentaciji sicer zahteval, da ponudnik navede svoje tehnične zmogljivosti v skladu s standardi na tem področju ter število zaposlenih delavcev, vendar ni natančneje opredelil, na katere standarde konkretno se ta zahteva nanaša, prav tako pa ni opredelil števila delavcev, s katerimi mora razpolagati izvajalec, da bo lahko zagotovil ustrezno kakovost storitev.

Kot edino merilo, na podlagi katerega je zavod ocenjeval ponudbe, je določil ceno.

Ker je zavod podal nepopolne zahteve, ki niso omogočale ocene o izpolnjevanju tehničnih in kadrovskih zmogljivosti posameznega ponudnika, hkrati pa je kot edino merilo določil ceno, je obstajalo tveganje, da ne bo prejel ustreznih, pravočasnih in dovolj kakovostno opravljenih storitev. Najnižja cena kot edino merilo tudi ne predstavlja ustreznega zagotovila, da bo izbrana ponudba dejansko tudi ekonomsko najugodnejša, saj neustrezna, nepravočasna ali nekakovostno opravljena storitev vedno lahko povzroči dodatne stroške. Ker je zavod pravočasno prejel le 1 ponudbo, ocenjevanja ponudb ni izvedel.

Zavod je edino pravočasno ponudbo ocenil kot dopustno. Izbrani ponudnik je bilo podjetje Negovanje tekstilij Šinkovec, d.o.o., s katerim je 30. 6. 2021 sklenil pogodbo v vrednosti 560.032 EUR z DDV za obdobje 3 let. Ponudbena vrednost je za 10.032 EUR (1,8 %) presegla zagotovljena sredstva za izvedbo javnega naročila, ki so bila navedena v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila v znesku 550.000 EUR. Zavod je navedel, da je imel v finančnem načrtu zagotovljena sredstva za storitve pranja in čiščenja na skupni postavki (na 2 kontih) in da je del potrebnih sredstev zagotovil v okviru te postavke, vendar tega iz sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila ni bilo mogoče razbrati, saj je bila v sklepu jasno določena višina zagotovljenih sredstev, kot edini vir pa naveden finančni načrt, konto 461 – Storitve čiščenja, kjer je bil načrtovan znesek 550.000 EUR. Opozarjamo, da med postopkom javnega naročila naročnik ne sme spremeniti višine zagotovljenih sredstev, saj s tem ustvari okoliščine, ki so problematične z vidika zagotavljanja enakopravne obravnave ponudnikov. Če bi naročnik lahko spreminjal višino zagotovljenih sredstev tudi po tem, ko se je že seznanil s ponudniki in njihovimi ponudbami, bi namreč lahko prišlo do tega, da bi višino

⁴⁴ Da njegovi transakcijski računi v preteklih 6 mesecih od dneva odpiranja ponudb niso bili blokirani.

⁴⁵ Med drugim reference, da je v zadnjih 3 letih, šteto od dneva objave obvestila o tem naročilu na portalu javnih naročil, uspešno (količinsko in kakovostno v skladu z naročilom) opravil vsaj 3 storitve okolju prijaznega pranja za 3 različne naročnike v vrednosti vsaj 30.000 EUR do 210.000 EUR z DDV, odvisno za koliko sklopov se prijavlja, pri tem mora za vsak sklop, na katerega se prijavlja, navesti 3 kakovostno opravljene storitve najmanj v znesku 30.000 EUR z DDV; v primeru, da se prijavlja na vse sklope, mora referenca znašati najmanj 210.000 EUR z DDV za 1 referenčni posel, za 3 različne referenčne posle najmanj 630.000 EUR z DDV; priložiti mora izjavo o izpolnjevanju tehničnih specifikacij glede mikrobiološke ustreznosti ter certifikata RAL 992/2 in RAL 993/3 za leto 2021 ali primerljiv certifikat; glede kadrovskih pogojev oziroma sposobnosti mora navesti svoje tehnične zmogljivosti v skladu s standardi na tem področju ter število zaposlenih delavcev.

zagotovljenih sredstev prilagodil točno določenemu ponudniku. Ker pa je zavod prejel le 1 ponudbo, višine zagotovljenih sredstev oziroma ocenjene vrednosti javnega naročila pa ni javno objavil, v tem primeru do neenake obravnave ponudnikov ni prišlo.

2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil

Naročnik mora za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od vrednosti za objavo, voditi posebno evidenco o njihovi oddaji in enkrat letno (do 28. 2.) na portalu javnih naročil objaviti seznam javnih naročil, ki so bila oddana preteklo leto in katerih vrednost brez DDV je nižja od 40.000 EUR⁴⁶ ter enaka ali višja od 10.000 EUR. 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. Zavod v letu 2022 storitev, ki so predmet revizije, ni oddal v evidenčnih postopih, katerih vrednost bi presegla 10.000 EUR.

2.3 Socialno odgovorno javno naročanje

Socialno odgovorno javno naročanje pripomore k reševanju negativnih socialno-ekonomskih učinkov v državi. Z letom 2018 spremenjena javnonaročniška pravila so uvedla socialno odgovorno javno naročanje, ki pomeni javno naročanje, pri katerem se upošteva eden ali več socialnih vidikov: zaposlitvene možnosti, dostojno delo, skladnost s socialnimi pravicami in pravicami delavcev, socialna vključenost, enake možnosti, dostopnost, načrtovanje za vse, upoštevanje trajnostnih meril, vključno z vprašanji etične trgovine, ter splošnejše prostovoljno upoštevanje socialne odgovornosti gospodarskih družb. Socialni vidik – spodbujanje dostojnega dela temelji na pravici do produktivnega in svobodno izbranega dela, na temeljnih načelih in pravicah pri delu, na zaposlitvi, ki zagotavlja dostojno plačilo, ter na socialni zaščiti in socialnem dialogu. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3A)⁴⁷ je bila uvedena obvezna uporaba socialnih meril za delovno intenzivne panoge. Zakon taksativno določa 82 delovno intenzivnih storitev⁴⁸, 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 dumpingu⁴⁹. 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

⁴⁶ Velja za blago in storitve.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 14/18.

⁴⁸ Z uporabo CPV-kod.

⁴⁹ 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.

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 pre nizko, saj bi v primeru, da bi več ponudnikov doseglo najvišje število točk, o izbiri odločala le cena, kar pa ne bi smel biti namen dodatnih meril pri izbiri ponudnika na podlagi razmerja med kakovostjo in ceno. Tako na primer Ministrstvo za javno upravo v Smernicah za javno naročanje storitev čiščenja priporoča, da sta glavni uteži, ki določata delež kakovosti in delež cene pri ocenjevanju ponudb, odvisni od predmeta javnega naročila, in ker mora biti kakovost v primeru storitev čiščenja primerno zastopana, se priporoča, da naročnik utež kakovosti določi v razponu med 60 % in 70 %, razliko do 100 % pa predstavlja utež cene. Vendar pa zakon ne določa, kolikšno težo morajo imeti socialna merila, zato je zakonu zadoščeno tudi, če imajo uporabljena merila minimalen oziroma dejansko skorajda nikakršen vpliv na izbiro ponudnika.

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

- jim ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku⁵⁰, to so naslednja kazniva dejanja: spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi in kršitev temeljnih pravic delavcev⁵¹;
- plačujejo prispevke za zaposlene in davčnim organom predložijo obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja (tako imenovani REK obrazci)⁵²;
- svojim zaposlenim redno izplačujejo plače in izplačujejo plače, ki dosegajo predpisano minimalno plačo; sklepajo pogodbe o zaposlitvi, kadar so podani elementi delovnega razmerja, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev).

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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).

⁵² 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).

razmerja; ne zlorablajo izjem za zaposlovanje za določen čas in ne zaposlujejo na črno; zagotavljajo svojim zaposlenim delovni čas in počitek skladno z delovno zakonodajo⁵³.

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 naročanja⁵⁴. 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

⁵³ Dokazila iz 77. člena ZJN-3 kot dokaz za izpolnjevanje zahtev iz b) točke četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 (izpis iz evidence o pravnomočnih odločbah o prekrških, ki jo vodi pristojni organ, da preveri, da v zadnjih 3 letih pred potekom roka za oddajo ponudb pristojni organ pri ponudniku ni ugotovil najmanj 2 kršitev v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri bi mu bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek). Na podlagi Sklepa Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) št. U-I-180/19-17 z dne 7. 11. 2019 je ustavno sodišče začasno zadržalo izvrševanje točke b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3. Ustavno sodišče je do njegove končne odločitve odločilo, da se točka b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 še naprej uporablja, in sicer tako, da se gospodarskemu subjektu tudi v primeru upoštevanih delovnopравnih kršitev, ki bi povzročile njegovo izključitev iz postopka javnega naročanja, omogoči, da naročniku predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-180/19-23 z dne 5. 5. 2022 ugotovilo, da je točka b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a). Da bi postopki javnega naročanja navkljub ugotovljeni protiučustavnosti nemoteno tekli, je ustavno sodišče določilo način izvršitve svoje odločitve. Do odprave ugotovljene protiučustavnosti 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 (ZJN3-D, Uradni list RS, št. 28/23, veljavnost od 2. 4. 2023 dalje) se je deveti odstavek 75. člena ZJN3 razširil in določil, da če je gospodarski subjekt med drugim v položaju iz b) točke četrtega odstavka 75. člena ZJN-3, lahko naročniku najkasneje do roka za oddajo prijavi ali ponudb predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev.

⁵⁴ 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 ponudnikov storitev čiščenja (Cleaning, Celovite storitve in Valina) za gospodarske subjekte kot pravne osebe ter za zakonite zastopnike gospodarskih subjektov 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 izbranih izvajalcih. Ponudnikom storitev čiščenja in njihovim zakonitim zastopnikom ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, kot so spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev; ponudniki niso bili uvrščeni v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami; pri njih 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 izrečena pravnomočna odločitev ali več pravnomočnih odločitev oziroma 2-krat 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 pogodbe z izbranimi izvajalci za storitve čiščenja 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. Zavod je prvo preveritev glede vseh izbranih izvajalcev opravil 29. 4. 2022, to je 7 mesecev po sklenitvi pogodb, kasnejših preveritev pa ni izkazal. Zavod je 29. 4. 2022 preveril poslovni register pri Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, knjigovodske evidence in evidence o davkih pa pri Finančni upravi Republike Slovenije. Iz obrazca e-Dosjeja izhaja, da zavod ni preveril evidence prekrškov na področju delovnih razmerij in zaposlovanja na črno pri Inšpektoratu Republike Slovenije za delo, kar je utemeljil z zadržanjem izvrševanja te določbe do končne odločitve ustavnega sodišča, vendar pa te preveritve ni opravil niti po tem, ko je bila končna odločitev sprejeta⁵⁵. Navedel je, da je v poizvedbo vključil vse postavke, ki jih je zakon v tistem trenutku zahteval, kasnejših poizvedb v letu 2022 pa ni izvedel. Zavod je torej po sklenitvi pogodb le enkrat izvedel večino potrebnih preveritev, po aprilu 2022 pa je obstajala le majhna verjetnost, da bi zavod ugotovil kršitve izvajalcev storitev čiščenja ter njihovih 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 so izvajalci storitev uvrščeni v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. Zato je po naši oceni zavod ravnal le delno socialno odgovorno in s tem le delno zagotovil učinkovito porabo javnih sredstev, saj je le delno zagotovil izpolnitev namena zakonodajalca, ki je želel zagotoviti, da izvajalci, ki ne spoštujejo socialne, delovne in davčne zakonodaje ves čas veljavnosti pogodbe, ne bi več izvajali storitev za naročnika, s čimer bi bili pri javnem naročanju v večji meri upoštevani tudi socialni vidiki v smislu spoštovanja delovnega in socialnega prava s poudarkom na zagotavljanju dostojnega dela.

Ukrep zavoda

Zavod je na dan 4. 9. in 30. 12. 2024 preveril morebitni obstoj obveznih razlogov za prekinitev pogodbe z izvajalci storitev čiščenja in ugotovil, da noben od 4 izvajalcev storitev čiščenja ni bil uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z izrečenimi stranskimi sankcijami izločitve iz postopkov javnega naročanja, da v zadnjih 3 letih nista bili ugotovljeni najmanj 2 kršitvi v zvezi s plačilom za delo, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri jim je bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek, da niso imeli 50 EUR ali več zapadlih, neplačanih obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in da so imeli predložene vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za zadnjih 5 let.

⁵⁵ Sprejeta je bila 5. 5. 2022, št. U-I-180/19-23.

2.3.1.2 Storitve varovanja

Zavod je pred sprejemom odločitve o izbiri ponudnika storitev varovanja (Varovanje Galekom) za gospodarski subjekt kot pravno osebo ter za podizvajalca Protect Infra d.o.o. kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku javnega naročanja, v e-Dosjeju preveril ustrezne podatke ter s tem potrdil, da ne obstajajo okoliščine, povezane z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu in njegovem podizvajalcu: ponudnik in njegov podizvajalec nista bila uvrščena v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami; pri ponudniku in podizvajalcu 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 jima ni bila izrečena pravnomočna odločitev ali več pravnomočnih odločitev ali izrečena globa za prekršek; gospodarska subjekta (ponudnik in podizvajalec) nista imela 50 EUR ali več zapadlih, neplačanih obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo; imela sta predložene vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja. Pri Ministrstvu za pravosodje je preveril, da zakonitim zastopnikom ponudnika storitev varovanja in njegovemu podizvajalcu ni bila izrečena kazenska sankcija, ni pa teh preveritev pri Ministrstvu za pravosodje opravil za Varovanje Galekom in za podizvajalca Protect Infra d.o.o. kot pravni osebi.

Zavod je v pogodbo z izbranim izvajalcem za storitev varovanja vključil določila, da je pogodba sklenjena pod razveznim pogojem, ki nastopi v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah. S tem si je zagotovil, da lahko v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, pogodbo 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. V letu 2022 je zavod izvedel 2 preveritvi glede izvajalca storitev varovanja, in sicer 16. 6. 2022 in 17. 10. 2022⁵⁶. Pri tem je 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 katere od okoliščin, zaradi katere 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 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. Tovrstnih preveritev pa ni izvajal tudi glede podizvajalca, zato je po naši oceni kljub vključitvi razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem varovanja ravnal le delno socialno odgovorno. S tem ni v celoti zagotovil izpolnitve namena zakonodajalca, ki je želel zagotoviti, da (pod)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

⁵⁶ Prvo preveritev glede izvajalca storitev varovanja je sicer opravil 17. 12. 2021, kar je 8 mesecev po sklenitvi pogodbe.

tudi socialni vidiki v smislu spoštovanja delovnega in socialnega prava s poudarkom na zagotavljanju dostojnega dela.

Ukrep zavoda

Zavod je na dan 19. 4., 10. 5. in 31. 7. 2024 ter 7. 3. 2025 preveril morebitni obstoj obveznih razlogov za prekinitev pogodbe z izvajalcema ⁵⁷storitev varovanja in ugotovil, da izvajalcema storitev varovanja in njunima zakonitima zastopnikoma ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, kot so spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev. Zavod je tudi ugotovil, da na dan 17. 1. in 25. 1. 2024 ter 24. 1. 2025 noben od obeh izvajalcev storitev varovanja ni bil uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z izrečenimi stranskimi sankcijami izločitve iz postopkov javnega naročanja, da v zadnjih 3 letih nista bili ugotovljeni najmanj 2 kršitvi v zvezi s plačilom za delo, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri jima je bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek, da nista imela 50 EUR ali več zapadlih, neplačanih obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in da sta imela predložene vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za zadnjih 5 let. Po stanju na dan 25. 7. 2024 je zavod ugotovil, da eden od izvajalcev ni izpolnjeval pogojev iz zakona, ker je imel zapadle in neplačane obvezne dajatve v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, vendar je izvajalec takoj sprejel ustrezne ukrepe in o njih tudi poročal.

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. Ponujene cene za storitve čiščenja izbranih izvajalcev za posamezni sklop so bile od naslednje ponudbe nižje od 0,2 % do največ 8,5 %, od povprečne vrednosti vseh 4 pravočasnih ponudb pa od 5,5 % do največ 16,2 %. Tudi v primeru postopka izbire izvajalca storitev varovanja ni mogoče govoriti o neobičajno nizki ceni ponudb, saj je bila vrednost izbrane ponudbe od ponudbe drugega ponudnika nižja za 13,1 %, od povprečne vrednosti obeh dopustnih ponudb pa 7,0 %.

2.3.3 Zahteve in merila za izbor

Zavod je v razpisni dokumentaciji za oddajo naročila storitev čiščenja med pogoji za sodelovanje glede tehnične, strokovne in kadrovske sposobnosti zahteval, da je ponudnikovo delovno osebje usposobljeno za izvajanje storitev v skladu z zahtevami iz razpisne dokumentacije, ni pa opredelil zahtevanih kadrovskih zmogljivosti oziroma od ponudnika ni zahteval, da zagotovi določeno število čistilcev za izvedbo predmeta javnega naročila. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogojev je ponudnik

⁵⁷ Storitve po novih pogodbah izvajata 2 izvajalca.

izpolnil ESPD obrazec. V osnutku pogodbe, ki je bila del razpisne dokumentacije, je bilo med obveznostmi izvajalca navedeno, da bo storitve opravil pravilno, strokovno in kakovostno, v skladu z veljavnimi predpisi, tehničnimi navodili, priporočili in normativi ter z delovnim osebjem, ki je ustrezno usposobljeno, v obsegu in na način, kot je določeno v pogodbi. Izvajalec se zavezuje tudi, da bo zagotavljal čim večjo stalnost kadra ter da bo v primeru zamenjave oseb, ki jih je nominiral v ponudbi in s tem prejel točke po merilu "delovne razmere pri ponudniku", ker opravljajo delo na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, o zamenjavi teh oseb nemudoma obvestil naročnika in mu hkrati predložil zahtevana dokazila o izpolnjevanju pogoja po navedenem merilu. Med obveznostmi izvajalca je bila tudi zahteva, da ob morebitni menjavi delavcev pravočasno obvesti naročnika in posreduje ustrezne podatke, da za svoje delavce spoštuje veljavno zakonodajo s področja varnosti in zdravja pri delu, da za vse svoje delavce, ki bodo opravljali storitve za naročnika, zagotovi prisotnost na izobraževanju o čiščenju zdravstvenih prostorov, ki ga izvede naročnik, ter da bo upošteval naročnikovo zahtevo glede morebitne spremembe delovišč, v kolikor bo to potrebno in utemeljeno. Podrobnejši režim čiščenja (med drugim pogostost ter čas čiščenja posameznih kategorij prostorov) je bil opredeljen v programu čiščenja, celotna površina objektov, ki je bila predmet javnega naročila, je znašala 34.921 m². V tehničnih specifikacijah je zavod določil, da se storitve čiščenja opravljajo vsak dan od ponedeljka do petka med 6. in 20. uro, izjema je lokacija Metelkova ulica, kjer se čiščenje opravlja vse dni v tednu neprekinjeno 24 ur na dan, vključno s prazniki, in lokacija Mislejeva, kjer se storitve čiščenja opravljajo od ponedeljka do petka po 8 ur na dan.

Za oddajo storitev varovanja je zavod v razpisni dokumentaciji med pogoji za sodelovanje glede tehnične, strokovne in kadrovske sposobnosti med drugim zahteval, da mora ponudnik razpolagati z usposobljenimi kadri, ki morajo izpolnjevati osnovne in dodatne pogoje, ki so v skladu z veljavnimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi, imeti morajo ustrezne delovne izkušnje v panogi, biti morajo brez zadržkov javnega reda in zdravstveno sposobni za opravljanje del in nalog s področja dela, ki ga opravljajo v zvezi s tem naročilom. Zavod je zahteval tudi, da mora biti ponudnik tehnično in kadrovsko usposobljen za izvedbo naročila; ponudnik navede svoje tehnične zmogljivosti v skladu s standardi na tem področju. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogojev je ponudnik izpolnil ESPD obrazec. V razpisni dokumentaciji je zavod določil minimalno število potrebnih varnostnikov za izvajanje osnovne storitve varovanja premoženja z varnostniki na lokaciji Metelkova ulica 9 (najmanj 3 osebe – varnostniki 24 ur na dan vse dni v letu) ter na preostalih 9 lokacijah (najmanj po 1 varnostnik za časovno obdobje, opredeljeno za posamezno lokacijo). Dodatne storitve naj bi naročnik in izvajalec podrobneje opredelila z Načrtom izvajanja varnostnih storitev najkasneje v 10 dneh po podpisu pogodbe. Vendar Načrt varovanja ljudi in premoženja v objektih in prostorih Zdravstvenega doma Ljubljana, ki ga je direktorica zavoda sprejela šele 6. 10. 2021, kar je skoraj 6 mesecev po sklenitvi pogodbe, vsebuje predvsem določbe, ki se nanašajo na osnovne naloge varnostnika na posamezni lokaciji zavoda, na posebnosti izvajanja varovanja na lokaciji Metelkova ulica 9 in na ostala dela in naloge varnostnika ter na čas varovanja po posameznih lokacijah zavoda ter na potrebna znanja in spretnosti varnostnikov.

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 bi s tem, da bi 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 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 prekinitev delovnega časa, prekoračene zakonske omejitve glede števila nadur, obsežnega premeščanja med različnimi naročniki storitev in podobno).

Zavod v razpisni dokumentaciji za izvajanje storitev čiščenja med pogoji za sodelovanje od ponudnika ni zahteval določenega števila čistilcev. Navedel je, da je zanj kot naročnika pomembno le, da so storitve opravljene, zato je oceno potrebnega števila delavcev prepustil ponudnikom. Zavod je ocenil, da je bila takšna odločitev zanj racionalna ter da bi v primeru, če bi se osredotočal le na zahtevano število delovnega osebja v razpisni dokumentaciji, lahko prišlo do situacije, ko bi ponudnik sicer zagotovil število zahtevanega kadra, storitve pa ne bi bile opravljene. V zavodu je v letu 2022 delo opravljalo 40,1 čistilca. Glede na priporočene normative sekcije čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije, ki za zdravstvene domove predvidevajo, da posamezni čistilec vzdržuje približno do 600 m² površin, bi bilo za predviden obseg del potrebno najmanj 58,2 čistilca. Ne glede na to, da naročnik ni obvezan, da omenjene normative upošteva, bi ob upoštevanju teh normativov delavcem zagotovil standarde dela, ki so v skladu z minimalnimi priporočenimi standardi.

Pojasnilo zavoda

Praksa kaže, da je med čistilcem, ki ima delovne izkušnje, in tistim, ki jih nima, tako v spretnosti kot organizaciji čiščenja precejšnja razlika. Razlika je tudi med čistilcem, ki je delo že opravljal v zdravstvenih ustanovah, in tistim, ki teh izkušenj nima. Zato ne bi bilo smiselno vztrajati, da bi bilo na objektu 10 delavcev samo zato, ker to določa normativ, iz prakse pa je znano, da za isti obseg storitev zadostuje že na primer 6 čistilcev. Da bi prispeval k smotrni in gospodarni porabi javnih sredstev, je zavod sprejel vrsto notranjih ukrepov, ki prav tako zmanjšujejo potrebo po številu delavcev, kot na primer: izločitev košev za smeti iz pisarniških prostorov, postavitve otokov za ločevanje smeti po hodnikih in skupnih prostorih, čiščenje pisarniških prostorov le 2-krat tedensko (in ne več 5-krat) ter zaposlitev sanitarnega tehnika, ki vrši kontrolo snaznosti, izvaja izobraževanja za ves čistilni kader in osvežuje znanje in postopke čiščenja, kar prispeva k učinkovitejši izvedbi del.

Zavod je usposobljenost in razpoložljivost varnostnikov, ki jih je zagotavljal ponudnik, navedel med pogoji za sodelovanje ponudnika, pogoji so bili tudi sestavni del pogodbe. Predmet javnega naročila (torej storitve tehničnega in fizičnega varovanja za obdobje 2 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. Med pogoji za sodelovanje v razpisni dokumentaciji za javno naročilo storitev varovanja je zavod za izvajanje storitev od ponudnika zahteval razpolaganje z določenim številom varnostnikov po posameznih lokacijah, in sicer najmanj 8 ur in največ 13,5 ure, z izjemo Metelkove ulice, kjer je bila prisotnost varnostnika zahtevana 24 ur na dan vse dni v letu. Zavod je s tem, ko je za zagotovitev izvedbe storitev opredelil potrebno število varnostnikov, omejil tveganje, da storitve ne bi bile izvedene oziroma ne bi bile izvedene dovolj kakovostno.

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 merila, ki sta se nanašala na socialni vidik, in sicer pri storitvah čiščenja merilo "delovne razmere pri ponudniku" ter pri storitvah varovanja merilo "povprečna mesečna bruto plača varnostnika v zadnjih 3 mesecih pred objavo javnega naročila". Pri obeh vrstah storitev so bila merila obtežena tako, da je utež cene prevladovala,

saj je pri storitvah čiščenja cena predstavljala 80-odstotni delež pri ocenjevanju ponudb⁵⁸, pri storitvah varovanja pa 90-odstotni delež. Pri obeh vrstah storitev sta socialni merili predstavljali 10-odstotni delež pri ocenjevanju ponudb. Ministrstvo za javno upravo je v Smernicah za javno naročanje storitev čiščenja poudarilo, da ob nizkih utežeh meril kakovosti pri izbiri ponudnika odloča cena. Zavod je pri storitvah varovanja socialno merilo obtežil v večjem deležu, kot so ga v povprečju določili javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javno naročilo varovanja, saj je povprečni delež socialnega merila v primerjavi s ceno znašal 9,7 %⁵⁹.

Pri izboru ponudnika za izvajanje storitev čiščenja smo ugotovili, da so izbrani ponudniki za posamezni sklop (Cleaning, Valina in Celovite storitve) pri ocenjevanju kakovostnih meril prejeli vse točke, ponudili pa so tudi najnižjo ceno. Pri izbiri izvajalca Varovanje Galekom za storitve varovanja je bila odločilna nižja cena, saj izbrani ponudnik pri socialnem merilu ni prejel največ točk.

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

Zavod je z merilom za ocenjevanje ponudb za storitve čiščenja, da ima prijavljen kader, ki naj bi v zavodu opravljal storitve čiščenja, s ponudnikom sklenjeno pogodbo za nedoločen čas, nedvomno zagotovil višjo raven varovanja dostojnega dela z vidika trajnosti zaposlitve, kar vnaša stabilnost v poslovanje ponudnika. Bi pa zavod lahko navedeno merilo izboljšal še na način, da bi v primeru (z odločbo) varovanih kategorij delavcev dopustil tudi sklenitev pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas s krajšim delovnim časom.

Zavod je kot dokazila za pridobitev točk pri ocenjevanju ponudb za storitev čiščenja za vsak prijavljen kader upošteval pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas ali drugo ustrezno dokazilo, iz katerega je razvidno, da je oseba pri ponudniku zaposlena za nedoločen čas (na primer obrazec M-1 – prijava delavcev v obvezno socialno zavarovanje). Izbrani ponudniki so kot dokazila predložili obrazce M-1, ki so bili izdani v letih od 2017 do 2021. 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 ponudbe še vedno sklenjene pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas.

Zavod je med merila za ocenjevanje ponudb za storitve varovanja vključil merilo povprečne mesečne bruto plače za polni delovni čas varnostnika v zadnjih 3 mesecih pred objavo javnega naročila (od oktobra do decembra 2020), vendar ni ustrezno opredeli dokazil o izpolnjevanju zahtev glede

⁵⁸ Pri storitvah čiščenja je največ 10 % k skupni oceni ponudbe lahko prispevalo tudi točkovanje po merilu "vzpostavljen sistem okoljskega ravnanja".

⁵⁹ V letu 2022 je javno naročilo storitev varovanja objavilo 18 javnih naročnikov, pri čemer jih 5 ni določilo socialnih meril; 13 jih je socialno merila določilo, pri čemer se je delež socialnih meril v primerjavi s ceno gibal med 3 % in 20 %. Povprečni delež socialnih meril v primerjavi s ceno je znašal 9,7 % (vir: portal javnih naročil).

meril za ocenjevanje ponudb (točka 2.2.2.2). Ugotovili smo tudi, da je eden od ponudnikov pri izračunu povprečne plače za zadnje 3 mesece upošteval tudi varnostnika, ki se je pri njem zaposlil šele z novembrom 2020 in tako še ni prejel plače za 3 mesece. Zavod prav tako pri merilu ni določil števila zaposlenih varnostnikov, za katere je treba predložiti dokazila o povprečju bruto plače, zato so vsi 3 ponudniki izračun povprečne bruto plače zadnjih 3 mesecev računali na različno število zaposlenih varnostnikov. Merilo za ocenjevanje ponudb zato po naši oceni ni bilo povsem ustrezno, saj bi lahko prednost imeli ponudniki, ki imajo sicer manj redno zaposlenih varnostnikov, vendar jim izplačujejo višje plače.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **Zdravstvenega doma Ljubljana** v delu, ki se nanaša na zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v letu 2022. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ravnanja Zdravstvenega doma Ljubljana v tem delu, smo iskali odgovore na vprašanja, ali je bil Zdravstveni dom Ljubljana pri odločanju o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem učinkovit, ali je pri izbiri zunanjih izvajalcev podpornih storitev sledil temeljnemu načelu javnega naročanja ter ali je zagotovil socialno odgovorno javno naročanje.

Menimo, da je bil Zdravstveni dom Ljubljana v letu 2022 pri zagotavljanju zunanjega izvajanja podpornih dejavnosti **delno učinkovit**.

Zdravstveni dom Ljubljana pred sprejemom odločitve o oddaji storitev čiščenja v izvajanje zunanjim izvajalcem ni v celoti ustrezno izkazal, da je zunanje izvajanje storitev stroškovno učinkovitejše, niti ni ugotavljal drugih prednosti in slabosti oddajanja storitev v izvajanje zunanjim izvajalcem. Med revizijo je kot razlog za oddajo storitev v zunanje izvajanje navedel finančni prihranek, ki ga je do določene mere tudi podkrepil s podatki in analizami.

Pred pripravo javnih naročil za storitve čiščenja, varovanja in pranja perila Zdravstveni dom Ljubljana ni posebej preverjal trga predvsem zaradi kratkega obdobja med posameznimi postopki in s tem manjše verjetnosti za bistvene spremembe na trgu teh storitev. Pri oblikovanju ocenjene vrednosti javnega naročila za storitve čiščenja je izhajal iz ustreznih podatkov, ni pa utemeljil svojih predvidevanj o prihodnjem gibanju izbranih parametrov. Pri določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila za storitve varovanja je izhajal iz ustreznih podatkov in njihovega gibanja v obdobju izvajanja javnega naročila. Podatki, ki jih je upošteval pri izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila storitev pranja, so bili pomanjkljivi, zato načina izračuna ocenjene vrednosti ni bilo mogoče potrditi. Poleg tega izračuni ocenjenih vrednosti storitev čiščenja in pranja niso bili razvidni iz dokumentacije o javnem naročilu. Ravnanje Zdravstvenega doma Ljubljana v zvezi z določitvijo ocenjenih vrednosti oddanih storitev tako ni bilo v celoti transparentno.

Zdravstveni dom Ljubljana je za oddajo storitev čiščenja, varovanja in pranja perila predmet, merila in pogoje oblikoval tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja.

Pri izbiri izvajalca storitev čiščenja je Zdravstveni dom Ljubljana izbral ustrezno vrsto postopka ter zagotovil preglednost postopka in enakopravno obravnavo ponudnikov. Pri izbiri izvajalca storitev varovanja pa ni ustrezno opredelil dokazil o izpolnjevanju zahtev glede meril za ocenjevanje ponudb, kar je pripeljalo do izločitve ponudnika, ki je sicer predložil najugodnejšo ponudbo glede na postavljena merila. Izvajalca storitev pranja je Zdravstveni dom Ljubljana izbral, čeprav je vrednost edine pravočasne ponudbe presegla zagotovljena sredstva.

Zdravstveni dom Ljubljana je pred sprejemom odločitve o izidu javnega naročila z izbranimi ponudniki storitev čiščenja oziroma varovanja preveril morebiten obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu, podizvajalcu in zakonitih zastopnikih. Pogodbo z izbranimi izvajalci storitev čiščenja oziroma varovanja je sklenil pod razveznim pogojem in s tem zagotovil podlago za prekinitve pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, kar pomeni, da je do sklenitve pogodb ravnal socialno odgovorno. Ustrezne preveritve glede nastopa okoliščin za razvezo pogodbe je za izvajalca

storitev varovanja preverjal tudi po sklenitvi pogodbe, ni pa tovrstnih preveritev opravil za podizvajalca, medtem ko je morebitni obstoj večine razlogov za prekinitev pogodbe pri izvajalcih storitev čiščenja po sklenitvi pogodbe preveril le enkrat. Zdravstveni dom Ljubljana med pogoji za sodelovanje v postopku izbire izvajalca čiščenja ni opredelil števila čistilcev, potrebnih za izvedbo predmeta javnega naročila, medtem ko je za storitve varovanja jasno in natančno določil potrebno število delavcev in na ta način omejil tveganje, da storitve ne bi bile izvedene oziroma ne bi bile izvedene dovolj kakovostno. Za oddajo storitev čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem je med merila poleg cene vključil tudi merila, ki sta zasledovali socialni vidik, in tako zagotovil socialno odgovorno javno naročanje v skladu z zakonskimi zahtevami. Z določitvijo socialnega merila, da ima kader, ki bo v zavodu izvajal storitve čiščenja, s ponudnikom storitev sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, ter z merilom višine povprečne mesečne plače varnostnika za polni delovni čas je nedvomno zagotovil tudi višjo raven varovanja dostojnega dela. Čeprav socialna merila pri javnem naročanju čiščenja in varovanja, ki jih je določil Zdravstveni dom Ljubljana, niso v celoti sledila Smernicam za javno naročanje storitev čiščenja, ki jih je izdelalo Ministrstvo za javno upravo, pa je vsaj socialnim merilom za storitev varovanja določil večjo utež kot drugi javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javna naročila storitev varovanja.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Zdravstveni dom Ljubljana 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 nesmotnosti 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 nesmotnosti.

Zdravstveni dom Ljubljana mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. dopolnil stroškovno analizo oziroma predložil načrt aktivnosti (vključno z navedbo aktivnosti, odgovornih oseb ter rokov za izvedbo posameznih aktivnosti) za dopolnitev stroškovne analize glede izvajanja dejavnosti čiščenja z vsemi relevantnimi podatki ter po potrebi za izvedbo analize drugih prednosti in slabosti ter da je zagotovil periodično preverjanje vseh okoliščin kot podlage za sprejemanje utemeljenih odločitev o lastnem izvajanju ali o oddaji izvajanja podpornih dejavnosti čiščenja in varovanja v zunanje izvajanje pred izvedbo vsakega javnega naročila oziroma v primernem intervalu – točka 2.1.1.

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 poslovanja⁶⁰. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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

5. Priporočila

Zdravstvenemu domu Ljubljana priporočamo, naj:

- v čim večji meri smiselno upošteva normative strokovnih ali stanovskih združenj glede števila potrebnih izvajalcev pri vseh delovno intenzivnih storitvah z namenom 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. Zdravstvenemu domu Ljubljana, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, po e-pošti.

*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