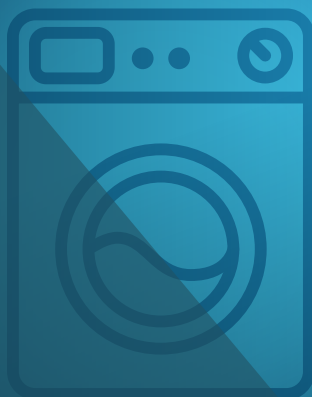




REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana



2025



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana

Številka: 322-6/2024-29

Ljubljana, 18. decembra 2025

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo 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** (v nadaljevanju: zavod), Zdravstvenem domu Ljubljana, Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti ter Univerzi v Ljubljani, Ekonomski fakulteti.

Cilj revizije je bil 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 varovanja ter drugih pravnih storitev zunanjim izvajalcem ni izdelal ustreznih analiz, s katerimi bi podprl odločitev za oddajo storitev zunanjim izvajalcem in izkazal, da je zunanje izvajanje teh storitev učinkovitejše kot izvajanje z notranjimi viri.

Pred pripravo postopka za oddajo javnega naročila za storitev varovanja ni raziskal stanja na trgu. Pri izračunu ocenjenih vrednosti storitev čiščenja, varovanja in pranja perila ni ustrezno upošteval sprememb višine minimalne plače niti predvidne rasti cen življenjskih potrebščin v obdobju izvajanja naročila, ki vplivajo na ceno storitev. Pri določitvi ocenjene vrednosti preostalih storitev čiščenja, ki jih ni oddal v odprtem postopku, ter drugih pravnih storitev pa ni upošteval, da je šlo za istovrstne storitve, in bi zato moral upoštevati vrednost vseh storitev skupaj ter izbrati ustrezen postopek oddaje javnega naročila glede na skupno vrednost teh storitev, zato izvajalcev ni izbral na pregleden način in po predpisanem postopku, kršil pa je tudi načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki ter tako ni zagotovil v celoti gospodarne in učinkovite porabe javnih sredstev. Poleg tega na seznam oddanih javnih naročil v letu 2022, ki ga je objavil na portalu javnih naročil, ni vključil vseh storitev čiščenja, varovanja ter pravnih storitev, kar je še dodatno vplivalo na preglednost izvajanja teh javnih naročil. Merila in pogoje v razpisni dokumentaciji za oddajo storitev čiščenja, pranja perila in storitev varovanja je oblikoval tako, da so zagotavljala gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja. Tehnične specifikacije so bile jasne in enake za vse ponudnike, vendar pa je kot ustrezne reference ponudnikov storitev varovanja štel take, s katerimi je neutemeljeno zožil konkurenco.

Zavod je preveril morebiten obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje, le pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila storitev čiščenja po odprtem postopku, ne pa tudi pred sprejemom odločitve v postopku oddaje javnega naročila storitev čiščenja

male vrednosti. Pogodbe z izbranimi izvajalci storitev čiščenja in varovanja je sklenil pod razveznim pogojem, vendar pa po preteku določenega časa ni preveril, ali morda niso nastopile okoliščine za razvezo pogodbe, ter tako ravnal socialno odgovorno le pred sklenitvijo pogodb. Odločitev glede potrebnega števila čistilcev ter varnostnikov za pokrivanje varnostnih točk je prepustil ponudnikom, število potrebnih čistilcev za čiščenje objektov za namestitev delavcev pa je sicer ustrezno določil, vendar izpolnjevanja teh zahtev ni preverjal. Med merila za oddajo storitev čiščenja objektov za namestitev delavcev ni vključil meril, ki bi se nanašala na socialne vidike, in s tem niti formalno ni sledil načelu socialno odgovornega javnega naročanja, med merila za oddajo storitev varovanja pa je merilo, ki se je nanašalo na socialne vidike, sicer vključil in mu določil večjo utež kot drugi javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javna naročila storitev varovanja, vendar pa zanj ni zahteval ustreznega dokazila.

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

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Predstavitev revidiranja	9
1.3 Predstavitev področja revizije	10
1.3.1 Zunanje izvajanje dejavnosti	10
1.3.2 Obseg izbranih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem	12
1.3.2.1 Storitve čiščenja	13
1.3.2.2 Storitve varovanja	14
1.3.2.3 Storitve pranja perila	15
1.3.2.4 Pravne storitve	16
2. Ugotovitve	17
2.1 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem	17
2.1.1 Pranje perila	19
2.1.2 Storitve čiščenja	20
2.1.3 Storitve varovanja	21
2.1.4 Pravne storitve	23
2.2 Izbira zunanjih izvajalcev podpornih storitev	26
2.2.1 Ocenjena vrednost	26
2.2.1.1 Preverjanje trga storitev čiščenja, varovanja, pranja perila in pravnih storitev	28
2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja	29
2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja	33
2.2.1.4 Ocenjena vrednost storitev pranja perila	34
2.2.1.5 Ocenjena vrednost pravnih storitev	35
2.2.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročila	36
2.2.2.1 Storitve čiščenja	38
2.2.2.2 Storitve varovanja	42
2.2.2.3 Storitve pranja perila	46
2.2.2.4 Pravne storitve	47
2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil	48
2.3 Socialno odgovorno javno naročanje	49
2.3.1 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje	52
2.3.1.1 Storitve čiščenja	52

2.3.1.2	Storitve varovanja	54
2.3.2	Neobičajno nizka cena ponudb	56
2.3.3	Zahteve in merila za izbor	56
3.	Mnenje	61
4.	Priporočila	63

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana (v nadaljevanju: zavod) v delu, ki se nanaša na zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v letu 2022, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 1. 8. 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 je izvedlo prečno revizijo učinkovitosti zagotavljanja izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci, v 7 javnih zavodih, in sicer v: Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana, Slovenskem narodnem gledališču Opera in balet Ljubljana, Narodni in univerzitetni knjižnici, Splošni bolnišnici Celje, 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, pranja perila, varovanja zgradb in prostorov ter pravne in odvetniške storitve.

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

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12 in 57/25 – ZF.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-6/2024/5.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

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

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

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

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

1.2 Predstavitev revidiranja

Zavod je pravna oseba s statusom javnega zdravstvenega zavoda, ki opravlja zdravstveno dejavnost na sekundarni in terciarni ravni ter izobraževalno in raziskovalno dejavnost. S svojimi klinikami, inštituti in drugimi organizacijskimi enotami opravlja bolnišnično in ambulantno specialistično dejavnost za področje ljubljanske zdravstvene regije in drugih regij, če nimajo ustrezne zdravstvene

dejavnosti na regionalni ravni, ter zdravstveno dejavnost na terciarni ravni. Ustanovitelj zavoda je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa izvršuje Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada). Organi zavoda so svet zavoda, generalni direktor, strokovni svet in strokovni direktor.

Zavod je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2022 izkazoval sredstva v vrednosti 344.891.821 EUR, ki so bila za 8,7 % 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	683.478.025	704.210.307	97
Odhodki	709.594.043	713.457.688	99
Presežek odhodkov nad prihodki	26.116.018	9.247.381	282
Presežek prihodkov nad odhodki	0	0	0

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

Na dan 31. 12. 2022 je bilo v zavodu 8.575 zaposlenih.

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

- Jože Golobič, generalni direktor, od 3. 12. 2021 do 12. 9. 2022 in
- dr. Marko Jug, v. d. generalnega direktorja, od 13. 9. 2022 do 2. 2. 2023 in generalni direktor od 3. 2. 2023.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Zunanje izvajanje dejavnosti

Pri zunanjem izvajanju dejavnosti ali tako imenovanem outsourcingu⁶ organizacija zaupa izvajanje določenih dejavnosti zunanjim izvajalcem. Največkrat gre pri tem za dejavnosti, ki podpirajo osnovno poslovanje organizacije, njihova oddaja v zunanje izvajanje pa naj bi organizaciji omogočala, da se bolj osredotoči na izvajanje svoje osnovne dejavnosti. Podporne storitve so pomembne za nemoteno delovanje organizacije, vsaka organizacija namreč potrebuje čisto in varno delovno okolje, računovodstvo, možnost kadrovanja, pravno svetovanje in podobno.

⁶ Angleški izraz outsourcing se prevaja v slovenščino kot zunanje izvajanje, zunanje izločanje dejavnosti, zunanja oskrba. Beseda outsourcing je skovanka iz besed zunaj (outside), vir (resource) in uporabljanje (using); Kavčič K. (2007), Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij.

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

V zadnjih 10 letih so se tudi v Sloveniji vse bolj razširili poslovni modeli, pri katerih gre za eksteralizacijo delovnih razmerij, torej njihov prenos na zunanje izvajalce. Razširjena sta predvsem dva modela, in sicer prvi, kjer zunanji ponudnik naročniku posreduje delavce, ki se vključijo v naročnikov delovni proces in odgovarjajo naročniku (začasno agencijsko delo), ter drugi, kjer zunanji ponudnik naročniku zagotovi opravljeno storitev na podlagi pogodbe, gre torej za prenos storitve/dejavnosti na zunanjega izvajalca. Čeprav poslovni model outsourcinga sam po sebi ni sporen, se ga v Sloveniji in drugod po svetu pogosto izkorišča v škodo delavk in delavcev.⁷

Tudi subjekti v javnem sektorju se vse pogostejše odločajo, da podporne dejavnosti predajo v zunanje izvajanje specializiranim izvajalcem, ki posedujejo strokovno znanje, izkušnje in opremo, pri čemer svojo odločitev o prenosu dejavnosti na zunanje izvajanje pogosto argumentirajo s prihrankom pri stroških, času in virih, pa tudi z boljšo kakovostjo. Nasprotniki outsourcinga pa poudarjajo, da ni jasnih in trdnih dokazov o pozitivnih učinkih zunanjega izvajanja storitev, medtem ko sindikati opozarjajo na negativen vpliv tega poslovnega modela na delavce. Tuja strokovna literatura opozarja na vrsto potencialnih nevarnosti zunanjega izvajanja, kot so: slaba izbira izvajalca, izgubljanje ključnih znanj, zmožnosti in veščin, nerealizirani prihranki in skriti stroški, nezmožnost zunanjega izvajalca izvajati dejavnost in drugi.⁸ 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

⁷ Miha Poredoš, Od outsourcinga do insourcinga: definicije, primeri, praksa, [URL: <https://www.zsss.si/outsourcing-insourcing-primeri-306/>], 9. 5. 2024.

⁸ 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&usq=A0vVaw3C7q_eWleAz5AeinFYDV97&opi=89978449], 9. 5. 2024.

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 naročanja⁹, in sicer da morajo gospodarski subjekti (izbrani izvajalci) izpolnjevati veljavne obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, ki so določene v pravu Evropske unije, predpisih, ki veljajo v Republiki Sloveniji, kolektivnih pogodbah ali predpisih mednarodnega, okoljskega, socialnega in delovnega prava. Od subjektov javnega sektorja pa se upravičeno pričakuje, da se pri oddajanju storitev v zunanje izvajanje tudi sicer vedejo kar najbolj socialno odgovorno in zagotovijo spoštovanje vseh zahtev delovne in socialne zakonodaje. Zato bi morali poleg ocene, ali bo zunanji izvajalec določeno storitev zagotavljal dovolj kakovostno in strokovno ter ekonomsko ugodno, poskrbeti tudi, da so delavcem pri izbranem izvajalcu zagotovljene pravice, ki pripadajo redno zaposlenim delavcem.

1.3.2 Obseg izbranih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem

V letu 2022 so stroški vseh storitev zavoda znašali 97.323.997 EUR in so bili glede na leto poprej višji za 14 %. Njihov delež v celotnih odhodkih je znašal 13,7 %. Stroški izbranih storitev, ki so predmet revizije v zavodu, so v letu 2022 znašali 9.297.481 EUR in so v celotnih stroških storitev predstavljali 9,6-odstotni delež, v celotnih odhodkih pa 1,3-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 ¹⁾	Strošek storitve v letu 2021 v EUR z DDV ¹⁾	Indeks 2022/2021
(1)	(2)	(3)	(4)	(3/4)*100
Čiščenje	14	2.397.106	2.304.534	104
Varovanje	5	3.123.208	2.854.021	109
Pranje perila	2	3.628.480	2.845.055	128
Odvetniške storitve in pravne storitve ²⁾	9	148.687	79.450	187
SKUPAJ	30	9.297.481	8.083.060	115

Opomba: ¹⁾ Z odbitnim deležem DDV.

²⁾ Predstavljena je celotna vrednost, predmet revizije so samo druge pravne storitve.

Vir: podatki zavoda.

⁹ V drugem odstavku 3. člena Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN-3; Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US in 100/22 – ZNUZSZS).

Storitve pranja perila, varovanja, čiščenja ter odvetniške in pravne storitve je v revizijskem obdobju izvajalo več izvajalcev. Vrsto postopkov izbire izvajalcev prikazujejo Tabela 3, Tabela 4, Tabela 5 in Tabela 6.

1.3.2.1 Storitve čiščenja

Tabela 3 Stroški čiščenja v letu 2022

Zunanji izvajalec	Promet v EUR z DDV ¹⁾	Postopek izbire zunanjega izvajalca	Obdobje	Začetek izvajanja storitve	Zaključek izvajanja storitve
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Celovite storitve d.o.o. ²⁾	484.350	Odperti postopek	48 mesecev	avgust 2018	avgust 2022
		Neposredna pogodba		september 2022	september 2023
		Evidenčni postopki		januar 2022	december 2022
B + N SL Facility Services d.o.o. ³⁾	1.554.953	Odperti postopek	48 mesecev	avgust 2018	avgust 2022
		Neposredna pogodba		september 2022	avgust 2023
		Evidenčni postopki		junij 2022	december 2022
Valti d.o.o. in Valfat d.o.o.	58.999	Naročilo male vrednosti	36 mesecev	julij 2021	julij 2024
Valti d.o.o.	166.994	Evidenčni postopki		januar 2022	december 2022
Atay group, Haris Lidan s.p.	71.062	Evidenčni postopki		januar 2022	december 2022
V-Servis, d.o.o.	27.818	Evidenčni postopek		januar 2022	december 2022
Anže Arko s.p.	23.626	Evidenčni postopki		januar 2022	december 2022
+ 8 različnih izvajalcev z manjšimi zneski ⁴⁾	9.304				
SKUPAJ	2.397.106				

Opomba: ¹⁾ Z odbitnim deležem DDV.

²⁾ Poslovanje z izvajalcem se je nadaljevalo tudi po poteku pogodbe do konca revizijskega obdobja.

³⁾ Izbrani ponudnik je bilo podjetje ISS Facility Services d.o.o., ki se je dne 11. 10. 2021 preimenovalo v B + N SL Facility Services d.o.o. Poslovanje z izvajalcem se je nadaljevalo tudi po poteku pogodbe do konca revizijskega obdobja.

⁴⁾ Od tega največji Cleaning servis d.o.o. (7.354 EUR), poleg njega pa še AA Lipa d.o.o., Emona Plus d.o.o., Naša Soseska d.o.o., SPL d.d., Stanovanjska zadruga; TVIS - TIG d.o.o.; Valfat d.o.o.

Vir: podatki zavoda.

V reviziji smo podrobneje preverili odprti postopek, izveden v letu 2018, postopek naročila male vrednosti, izveden v letu 2021, in podlage za naročanje storitev pri ostalih izvajalcih storitev, s katerimi je zavod ustvaril več kot 10.000 EUR prometa.

1.3.2.2 Storitve varovanja

Tabela 4 Stroški varovanja v letu 2022

Zunanji izvajalec	Promet v EUR z DDV ¹⁾	Postopek izbire zunanjega izvajalca	Obdobje	Začetek izvajanja storitve	Zaključek izvajanja storitve
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Sintal d.o.o. in ²⁾	2.554.021	Neposredna pogodba	16 mesecev	oktober 2021	februar 2023
Sintal Fiva d.o.o. ²⁾	497.105	Neposredna pogodba	16 mesecev	oktober 2021	februar 2023
		Odprti postopek ³⁾			
		Odprti postopek ³⁾			
Valina d.o.o.	37.682 ⁴⁾				
Onkološki inštitut Ljubljana	15.457 ⁵⁾				
Univerzitetna psihiatrična klinika Ljubljana	18.799 ⁶⁾				
Indoma d.o.o.	144				
SKUPAJ	3.123.208				

Opomba: ¹⁾ Z odbitnim deležem DDV.

²⁾ Zavod je v letu 2022 z izvajalcem Sintal d.o.o. posloval na podlagi Pogodbe o nadaljevanju izvajanja storitev fizičnega in tehničnega varovanja v UKCL, št. 3590-2021 z dne 26. 10. 2021. S pogodbo je Sintal d.o.o. nadaljeval z izvajanjem storitev fizičnega in tehničnega varovanja v zavodu v obsegu, kot je bilo določeno v pogodbi št. 3841-2019, ki je bila sklenjena na podlagi postopka iz leta 2019 (JN004120/2019), in od datuma, ko je ta pogodba potekla. Z izvajalcem Sintal Fiva d.o.o. je zavod sodeloval na podlagi Pogodbe o skupni izvedbi naročila med Sintal d.o.o. in Sintal Fiva d.o.o., sklenjene na podlagi postopka JN004120/2019.

³⁾ V juliju 2021 je zavod začel postopek oddaje javnega naročila za izvedbo varovanja za potrebe UKC Ljubljana, vendar se je v novembru 2021 zaključil brez izbire izvajalca (JN005301/2021). V avgustu 2022 je zavod začel nov postopek oddaje javnega naročila za izvedbo varovanja za potrebe UKC Ljubljana, ki je bil zaključen brez izbire 15. 12. 2022 (JN005501/2022). Zavod je postopek nadaljeval kot konkurenčni postopek s pogajanjem, pogodba je bila z izbranimi ponudnikoma Sintal d.o.o. in Sintal Maribor d.o.o. sklenjena 28. 2. 2023.

⁴⁾ 595 EUR se nanaša na pobiranje, prenos, prevoz, predajo gotovine in oskrbo z menjalnino, ki ima podlago v Pogodbi o pobiranju, prenosu, prevozu, predaji gotovine in oskrbi z menjalnino, št. 1517-2022 z dne 20. 5. 2022; 37.087 EUR se nanaša na Dogovor o delitvi stroškov fizičnega varovanja na lokaciji "bivše vojaške bolnice", Zaloška 29, Ljubljana (to je na lokaciji Centra za mentalno zdravje) z Univerzitetno psihiatrično kliniko Ljubljana, ki je naročnik 24-urnega fizičnega varovanja pri izvajalcu Valina d.o.o., in še s 3 drugimi javnimi zavodi. Zavod plačuje 29,7-odstotni delež neposredno izvajalcu.

⁵⁾ Nanaša se na Pogodbo o delitvi stroškov varovanja območja Šušarskega nabrežja med Medicinsko fakulteto Univerze v Ljubljani, Onkološkim inštitutom Ljubljana ter zavodom, na podlagi katere je Onkološki inštitut Ljubljana naročnik storitve fizičnega varovanja, zavod pa mu mesečno plačuje opravljene storitve v tretjinskem deležu.

⁶⁾ Nanaša se na dogovor o ureditvi medsebojnih obveznosti na nepremičninah na Poljanskem nasipu 58 s Psihiatrično kliniko Ljubljana, ki zagotavlja 8-urno fizično varovanje objekta in plačuje storitev izvajalcu; na podlagi dogovora zavod mesečno povrne Psihiatrični kliniki Ljubljana 37,92-odstotni delež stroškov.

Vir: podatki zavoda.

V reviziji smo podrobneje preverili odprti postopek, ki se je brez izbire zaključil v decembru 2022, objavljen na portalu javnih naročil pod številko JN005501/2022.

1.3.2.3 Storitve pranja perila

Tabela 5 Stroški pranja perila v letu 2022

Zunanji izvajalec	Promet v EUR z DDV ¹⁾	Postopek izbire zunanjega izvajalca	Obdobje	Začetek izvajanja storitve	Zaključek izvajanja storitve
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Negovanje tekstilij Šinkovec, d.o.o.	3.468.069	Odprti postopek	48 mesecev	november 2021	november 2025
Salesianer Miettex Periteks d.o.o.	160.411 ²⁾	Odprti postopek	48 mesecev	december 2020	januar 2022
SKUPAJ	3.628.480				

Opomba: ¹⁾ Z odbitnim deležem DDV.

²⁾ Znesek se nanaša na pranje perila od 1. 1. do 16. 1. 2022. Podlaga za sodelovanje z izvajalcem je bila pogodba, sklenjena na podlagi postopka iz leta 2020 (JN002471/2020), od katere je zavod v letu 2021 odstopil.

Vir: podatki zavoda.

V reviziji smo preverili odprti postopek, izveden v letu 2021.

1.3.2.4 Pravne storitve

Tabela 6 Stroški odvetniških in pravnih storitev v letu 2022

Zunanji izvajalec	Promet v EUR z DDV ¹⁾	Postopek izbire zunanjega izvajalca	Obdobje	Začetek izvajanja storitve	Zaključek izvajanja storitve
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Odvetniška družba Rojs, Peljhan, Prelesnik & partnerji o.p., d.o.o.	49.654	Pogodba z aneksi in pooblastila za pravna zastopanja	za nedoločen čas	november 2009	ni določeno
IJZP ²⁾	48.678	Evidenčni postopek	12 mesecev	januar 2022	december 2022
Inštitut za gospodarsko pravo, javna naročila in koncesije	23.125 ³⁾	Neposredna pogodba	36 mesecev	november 2021	november 2024
Odvetniška pisarna Zoran Korenčan, odvetništvo d.o.o.	13.268	Pogodba o pravnem svetovanju in zastopanju ⁴⁾ in Pooblastila za pravna zastopanja	za nedoločen čas	avgust 2020	
		Pogodba o pravnem svetovanju in zastopanju	za nedoločen čas	februar 2022	
+ 5 različnih izvajalcev z manjšimi zneski ⁵⁾	13.962				
SKUPAJ	148.687				

Opomba: ¹⁾ Z odbitnim deležem DDV.

²⁾ Pravno svetovanje pri različnih vrstah javnih naročil v letu 2022.

³⁾ Brez DDV.

⁴⁾ V zvezi s postopki izpraznitve poslovnih prostorov.

⁵⁾ Od tega največ Odvetniška pisarna Mužina, Žvipelj in partnerji d.o.o. 3.073 EUR (zastopanje na sodišču) in Odvetniška družba Ferfolja, Ljubič, Bauk o.p., d.o.o. 7.901 EUR (pravno svetovanje).

Vir: podatki zavoda.

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

2. Ugotovitve

2.1 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je zavod sprejel odločitev o oddaji storitev čiščenja, varovanja, pranja perila in drugih pravnih storitev zunanjim izvajalcem na podlagi ustreznih podatkov in analiz ter ali je kadarkoli po sprejemu odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem učinkovitost te odločitve preveril 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 skupine¹⁰:

- 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;

¹⁰ Državni zbor, Raziskovalno-dokumentacijski sektor: Insourcing v javnem sektorju, 2019, [URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi65KW61YSEAxVc-gIHHYHLCN8QFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Ffotogalerija.dz-rs.si%2Fdatoteke%2FPublikacije%2FZborniki_RN%2F2019%2FInsourcing_v_javnem_sektorju.pdf&usg=AOvVaw1alvXxl6dtli60Q-v8dHG&opi=89978449], 9. 5. 2024.

- tehnologija in tehnološko znanje: zunanji izvajalec je specialist na svojem področju in stalno vlaga v najnovejšo tehnologijo in nadgrajuje znanje svojih zaposlenih;
- osredotočenost: ukvarjanje z izvajanjem podpornih dejavnosti lahko zavod odvrača od osnovne dejavnosti; če podporne dejavnosti odda v zunanje izvajanje, se lahko bolj posveti izvajanju in razvoju svoje osnovne dejavnosti.

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

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

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

Zavod bi moral pred sprejemom odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem izdelati stroškovno analizo, v kateri bi upošteval vse stroške, ki nastanejo z zunanjim izvajanjem storitev na eni strani, ter vse stroške, ki jih povzroča izvajanje storitev z notranjimi viri na drugi strani. Ugotovili smo, da zavod svojih odločitev o oddaji podpornih storitev varovanja in drugih pravnih storitev v zunanje izvajanje ni sprejel na podlagi kakršnihkoli stroškovnih analiz, prav tako pa tudi ni analiziral morebitnih drugih prednosti in slabosti zunanjega izvajanja podpornih dejavnosti, 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).

Za storitve čiščenja je zavod prepoznal glavne prednosti čiščenja v lastni izvedbi, kot sta kakovost storitev ter izvajanje celovitih storitev na področju bolnišnične higiene. Zavod je čiščenje zagotavljal pretežno z lastnim kadrom, manjši del storitev čiščenja pa je oddal v zunanje izvajanje zlasti zaradi nezmožnosti zagotoviti oziroma zaposliti lastne čistilke kljub objavam prostih delovnih mest in drugim prizadevanjem v tej smeri.

V zvezi s storitvami pranja perila je zavod predložil v letu 2020 izdelan Dokument identifikacije investicijskega projekta za investicijo ureditev obstoječe pralnice v UKC Ljubljana, ki vsebuje tudi analizo obstoječega stanja, izračun lastne cene pranja v primerjavi s ceno zunanjega izvajalca, stroškovne analize več različnih tehničnih variant posodobitve pralnice, predvsem za zmogljivosti za delovanje lastne pralnice v kritičnih razmerah, pa tudi analizo prednosti razpolaganja z lastno pralnico.

2.1.1 Pranje perila

Zavod se za izvajanje storitev pranja perila poslužuje storitev zunanjih izvajalcev od leta 1994, ko so v zavodu zaradi dotrajanosti prenehale delovati pralnice na 5 lokacijah zavoda¹¹. Za izvajanje storitev pranja perila sta zunanja izvajalca zavodu za leto 2022 zaračunala 3.628.480 EUR.

Edina še delujoča pralnica zavoda se nahaja v prostorih Ginekološke klinike in opere približno 1 tono perila dnevno. Po navedbah zavoda kapaciteta pralnice na Ginekološki kliniki ne zadostuje za zagotavljanje dodatnih dnevnih potreb po pranju perila celotnega zavoda, ki znaša 9 ton perila dnevno. Zunanji izvajalec storitev pranja perila v celoti zagotavlja in realizira potrebe oddelkov po oskrbi z bolnišničnim perilom. Vzpostavitev lastne pralnice, ki bi zadostovala za celotne potrebe zavoda po oskrbi z bolnišničnim perilom, bi zahtevala investicijo tako v nove prostore (v obstoječih objektih po navedbah zavoda ni zadostnih in ustreznih prostorskih pogojev, saj zmanjkuje prostora za izvajanje temeljne zdravstvene dejavnosti kakor tudi skupnih služb) kot tudi nabavo celotne opreme in zaposlitve potrebnega kadra (po oceni zavoda približno od 70 do 90 zaposlenih), za kar bi bilo potrebno izdelati natančen strokovni elaborat, ki bi zajemal oceno stroškov oziroma stroškovno upravičenost izvedbe tega projekta. Pred epidemijo covida-19 je po navedbah zavoda potekala priprava projekta obnove pralnice na Ginekološki kliniki, ki pa je bil zaradi epidemije zaustavljen. Kapacitete obnovljene pralnice naj bi predstavljale tudi minimalno rezervo za izvajanje storitev pranja perila za ves zavod v izrednih razmerah (odpoved/izpad storitev zunanjega izvajalca). Leta 2020 je zunanji izvajalec¹² za zavod izdelal Dokument identifikacije investicijskega projekta za investicijo ureditev obstoječe pralnice v UKC Ljubljana, v katerem je bila narejena analiza obstoječega stanja, za obdobje 2017–2019 je bila izračunana lastna cena pranja v primerjavi s ceno zunanjega izvajalca, izdelane so bile različne tehnične variante prenove pralnice ter stroškovne analize posameznih rešitev. Med drugim se dokument ukvarja tudi z vprašanjem, ali zavod sploh potrebuje lastno pralnico, kolikšna naj bo njena zmogljivost in ali je potrebno zmogljivost mogoče zagotoviti na lokaciji obstoječe pralnice na Ginekološki kliniki. V dokumentu je izpostavljeno, da je smiselno obratovanje lastne pralnice predvsem z vidika nadomeščanja morebitnega izpada pranja pri zunanjem izvajalcu, predvsem pa zaradi ureditve kritične infrastrukture in obveznosti zavoda, ki izhaja iz Zakona o kritični infrastrukturi¹³. Ugotovljeno je bilo, da celotna infrastruktura zavoda, ki zagotavlja nujne zdravstvene storitve, izpolnjuje pogoje za kritično infrastrukturo državnega pomena. V zvezi z zagotavljanjem pranja bolnišničnega perila za zavod obstajata dve kritični stanji, to sta izpad zunanjega izvajalca pranja ter onemogočen dostop do zavoda zaradi množične nesreče. Ocenjeno je bilo, da na področju oskrbe z bolnišničnim perilom lastna pralnica z zmogljivostjo pranja od 3 do 6 ton perila dnevno izpolni pogoje za delovanje kritične infrastrukture. Cilj investicije je z ustreznimi tehničnimi ukrepi vzpostaviti ustrezno zmogljivost, stalnost, zanesljivost, kakovost in varnost lastnega pranja perila ter obenem zagotoviti gospodarno izrabo osnovnih sredstev in povezanih virov, racionalizirati obseg intenzivnosti in stroške dela in minimizirati stroške lastnega pranja perila. Po navedbah zavoda Ministrstvo za zdravje nikoli ni potrdilo Dokumenta identifikacije

¹¹ Infekcijska klinika, centralna zgradba na Zaloški 7, Bolnica Petra Držaja, Pediatrična klinika na Vrazovem trgu in Mestna otroška bolnišnica na Ulici stare pravde.

¹² PRO 55 projektiranje in inženiring d.o.o., št. 2001 R0 z dne 15. 1. 2020.

¹³ Uradni list RS, št. 75/17 in 189/21-ZDU-1M.

investicijskega projekta za investicijo ureditev obstoječe pralnice v UKC Ljubljana oziroma zanj zagotovilo finančnih sredstev¹⁴.

Iz vsega navedenega izhaja, da zavod za vzpostavitev lastne pralnice potrebuje ustrezne prostore, s katerimi v času revizije ni razpolagal. Zavod je za obdobje 2017–2019 zagotovil tudi oceno stroškovne upravičenosti vzpostavitve lastne pralnice v primerjavi s ceno zunanjega izvajalca, pri tem pa kot relevanten razlog za investicijo v lastno pralnico prepoznal ureditev zadostnih zmogljivosti za delovanje v kritičnih razmerah, ker celotna infrastruktura zavoda izpolnjuje pogoje za kritično infrastrukturo državnega pomena.

2.1.2 Storitve čiščenja

Za izvajanje storitev čiščenja so zunanji izvajalci zavodu za leto 2022 zaračunali 2.397.106 EUR. Zaposleni v zavodu (v Službi za higieno prostorov in opreme) po navedbah zavoda očistijo 70 % površin zavoda. Zavod je navedel, da si želi zagotavljati čiščenje z lastnimi kapacitetami predvsem z vidika kakovosti izvedenih storitev. Služba za higieno prostorov in opreme pa izvaja tudi druge storitve – pripravlja standarde in navodila za celotno ustanovo, izvaja izobraževanja in sodeluje v strokovnih komisijah zavoda, in tako dalje – kar pomeni, da izvaja celovito storitev na področju bolnišnične higiene. Kot razloge za oddajanje storitev čiščenja v izvajanje zunanjim izvajalcem je navedel kadrovske težave, s katerimi se sooča že več let, predvsem zaradi pomanjkanja kadra na trgu dela in neprivlačnih delovnih pogojev (nočno delo, nedeljsko in praznično delo) in plače ter zaradi neizpolnjevanja pogojev za zaposlitev (nedokončana osnovna šola, kandidati niso razpolagali z dokazili o izpolnjevanju pogojev), poleg tega je težko v kratkem času nadomestiti večje število odhodov v pokoj. Zavod si je na različne načine prizadeval pridobiti nov kader – z oglasi v socialnih medijih, s spodbujanjem zaposlenih za promocijo dela v zavodu, za sodelovanje na kariernih sejmih, s stalnimi objavami na različnih portalih, podal je tudi pobudo za zaposlovanje tujcev. Zavod je predložil izpis objav prostih delovnih mest strežnic za potrebe čiščenja v letu 2022 na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, iz katerega izhaja, da je v revizijskem obdobju objavil 55 prostih delovnih mest.

Zavod je v letu 2025, to je po revizijskem obdobju, izdelal analizo gibanja števila zaposlenih strežnic v Službi za higieno prostorov in opreme za obdobje 2016–2024 v primerjavi z obsegom čiščenja. Pokazala je, da je število zaposlenih od leta 2018, ko jih je bilo v analiziranem obdobju zaposlenih največ (265), upadlo; v letu 2022 jih je bilo 237 (upadlo za 10,6 %) in v letu 2024 najmanj, to je 224, hkrati pa se je povečal obseg čiščenja zaradi gradbenih posegov in adaptacij. Kvadratura površin za čiščenje je bila v letu 2022 glede na leto 2016 (ko je bila najmanjša: 207.028 m²) večja za 7,4 %¹⁵. Poleg tega je na podlagi analize bolniških staležev za leti 2023 in 2024 zavod zaključil, da se nakazuje trend naraščanja bolniških staležev (zaradi nosečnosti, bolezni, invalidnosti) predvsem zaradi demografske strukture zaposlenih (ženske, povprečna starost 48 let). Zavod je okvirno ocenil, da bi za celotni prevzem čiščenja in zapolnitev primanjkljaja kadra (za čiščenje površin v bolnišnici:

¹⁴ Dokument naj bi bil posredovan Ministrstvu za zdravje v juliju 2020, v decembru 2020 pa naj bi bil projekt prenove pralnice na Ginekološki kliniki predstavljen predsedniku vlade.

¹⁵ Obseg čiščenja je od leta 2018 enak – 222.317,45 m², z izjemo v letu 2023, ko je bil 225.717,45 m².

oddelkov in ambulant, skupnih prostorov, čiščenje stekel in teras ter namestitvenih objektov) potreboval vsaj še enkrat toliko kadra, kot ga ima, vendar konkretne analize, ki bi podkrepila njegovo oceno oziroma iz katere bi izhajalo potrebno število dodatnega kadra, vključno z razlogi, zakaj bi bilo za preostalih 30 % površin treba zaposliti dodatnih 50 % ljudi, zavod ni izdelal. V času izvajanja revizije je zavod zaposloval 204 strežnice, ki izvajajo čiščenje na različnih lokacijah, in 14 sanitarnih inženirjev, ki vodijo skupine strežnic na lokacijah in hkrati opravljajo nadzore čiščenja.

Zavod si je s stalnimi objavami prostih delovnih mest prizadeval pridobiti dodatno število zaposlenih in povečati lastne zmogljivosti za čiščenje prostorov, kar bi sčasoma lahko pripeljalo tudi do organizacije čiščenja z lastnimi viri v celoti, vendar mu zaradi težav pri pridobivanju in zaposlovanju kadra to (tudi zaradi stalnega upadanja števila zaposlenih) ni uspevalo.

2.1.3 Storitve varovanja

Za izvajanje storitev varovanja so zunanji izvajalci zavodu za leto 2022 zaračunali 3.123.208 EUR. Oblikovanje lastne varnostne službe in zaposlitev lastnih varnostnikov bi bilo po mnenju zavoda smiselno, saj bi se na ta način izboljšal nadzor in pregled nad delom varnostnikov, s čimer bi se prispevalo k bolj integriranem in usklajenem pristopu k varnosti. Lastni varnostniki bi omogočili večjo varnost zaposlenih in pacientov, saj se zavod, ki deluje na področju zdravstva, vsakodnevno srečuje z ljudmi v stresnih in čustveno napetih situacijah, zato je hitro in učinkovito odzivanje na morebitne nevarnosti (na primer nasilje, izgrede) bistven element zagotavljanja varnosti, pri čemer bi zaposlitev lastnih varnostnikov pripomogla tudi k boljšemu obvladovanju kriznih situacij. Zavod ocenjuje, da bi lastni kadri na področju varovanja bolje poznali območje zavoda (poznavanje specifičnosti infrastrukture, ki je zunanje varnostne službe ne poznajo tako podrobno); boljše poznavanje osebja in seznanjenost z izpostavljenostjo večjim tveganjem, saj bi imeli boljši vpogled v dogajanje, vključno s poznavanjem ponavljajočih se kršitev "povratnikov". Lastni varnostniki bi bili v rednem stiku s specifikami dela, kot so na primer pomiritve pacientov pod vplivom psihoaktivnih substanc in podobno, in zaradi sklenjenega načrta sodelovanja med zavodom in policijo bi s pristojnim organom boljše sodelovali, zunanja varnostna podjetja namreč takšnega sodelovanja s policijo/načrta nimajo.

V zavodu najmanj od leta 2008 dalje storitve varovanja izvajajo zunanji izvajalci¹⁶. Na kakšni podlagi je bila sprejeta odločitev, da zavod ne bo imel organizirane lastne varnostne službe, zavod ni pojasnil, niti ni našel analize, ki bi to odločitev podpirala. V ureditvi, ko storitve varovanja izvaja zunanja služba, ima zavod lastne zaposlene le za nadzor ustreznosti dela zunanjih varnostnikov. Ob koncu leta 2022 so bili tako v zavodu zaposleni 3 varnostniki nadzorniki. Kljub nadzoru pa se po navedbah zavoda pojavljajo kršitve pri delu varnostnikov ter pritožbe zaposlenih glede njihovega dela.

Zavod sicer ni predložil nobene analize, na kateri bi temeljile njegove navedbe, je pa med revizijo okvirno ocenil, da bi bili začetni stroški ob zaposlitvi večjega števila lastnih varnostnikov sicer visoki, vendar bi takšna ureditev dolgoročno lahko prinesla prihranke v primerjavi z najemanjem zunanjih varnostnih podjetij. Stroški zunanjih varnostnih služb so višji tudi zaradi stroška organizacije dela,

¹⁶ Letno poročilo UKC Ljubljana za leto 2008: [URL: https://www.kclj.si/ukc_ljubljana/poslovanje_ukcl], 26. 8. 2025.

obračuna in računovodskih storitev, ki jih v primeru internega varovanja ne bi bilo. S stroškovnega vidika bi bila tako zaposlitev lastnih varnostnikov lahko racionalnejša, vendar pa ta ocena ne vključuje stroška potrebnih licenc, ki so zahtevane po Zakonu o zasebnem varovanju¹⁷ (v nadaljevanju: ZZasV-1) in za pridobitev katerih je potrebno izpolnjevanje številnih drugih pogojev.

Zavod je navedel še, da naj bi bila na področju varovanja zavoda v pripravi strokovna analiza za vzpostavitev lastnega varovanja¹⁸, ki bo zajemala možnost vzpostavitve lastnega varovanja tako z zakonske kot tudi strokovne plati. Cilj zavoda naj bi bil vzpostavitev lastnega varovanja do leta 2029. Zavod je za podkrepitev svojih navedb glede priprave strokovne analize predložil le interni pravni pregled relevantnih kolektivnih pogodb, pravnih podlag¹⁹ in strokovnih zahtev, ki zadevajo zunanje in interno varovanje ter zaposlitve varnostnikov, varnostnikov nadzornikov, varnostnih managerjev in podobno, ki ga je pripravil v decembru 2024. Zavod naj bi si prizadeval pridobiti strokovno mnenje zunanjih strokovnjakov varnostnih ved glede vprašanj v zvezi z razlago določb ZZasV-1, ki zadevajo interno in obvezno varovanje; mnenje, vezano na pridobivanje ustreznih certifikatov o licenci za izvajanje varovanja ljudi in premoženja; mnenje o tem, ali bi bilo bolje organizirati lasten varnostno nadzorni center (v nadaljevanju VNC) ali dejavnost prepustiti zunanjemu izvajalcu. Ukvarjal pa naj bi se tudi s težavo, da v kolektivni pogodbi s področja zdravstva in socialnega varstva ni predvidenega delovnega mesta varnostnik, pač pa le varnostnik nadzornik oziroma varnostni inženir. Strokovnjakov, ki bi podali mnenje glede strokovnih vprašanj, zavod v času izvajanja revizije še ni izbral. Tudi dokument o določitvi ciljev in o vzpostavitvi lastnega varovanja do leta 2029 v času revizije še ni bil pripravljen, saj je bilo po navedbah zavoda podano šele osnovno mnenje s strani Ministrstva za obrambo²⁰ glede možnosti vzpostavitve lastnega varovanja²¹.

Ukrep zavoda

Zavod je v novembru 2025 izdelal Načrt aktivnosti za pripravo dokumenta o določitvi ciljev in o vzpostavitvi lastnega varovanja do leta 2029²², v katerem je opredelil časovni potek potrebnih aktivnosti in nalog za izdelavo dokumenta in določil odgovorne osebe za izvedbo posameznih aktivnosti. Načrt aktivnosti obsega tudi aktivnosti za presojo smotrnosti oziroma upravičenosti vzpostavitve lastnega varovanja ter aktivnosti, ki bodo služile kot analitična podlaga za odločitev vodstva o organizacijski strukturi in obsegu varovanja.

¹⁷ Uradni list RS, št. 17/11.

¹⁸ Zavod je na podlagi Sklepa vlade št. 24200-1/2013/6 z dne 3. 10. 2013 zavezan k obveznemu organiziranju varovanja v skladu s predpisi in standardi stroke na področju zasebnega varovanja.

¹⁹ ZZasV-1; Pravilnik o izvajanju Zakona o zasebnem varovanju (Uradni list RS, št. 100/11); Uredba o obveznem organiziranju varovanja (Uradni list RS, št. 80/12); Odredba o določitvi standardov, ki so obvezni na področju zasebnega varovanja (Uradni list RS, št. 24/12).

²⁰ V okviru nacionalne vaje kriznega upravljanja in odzivanja z nazivom Odpornost 2024.

²¹ Zavod v času izvajanja revizije mnenja ministrstva računskemu sodišču ni predložil, saj se je skliceval na varnostne razloge.

²² Št. 3532-000272025/0001 z dne 10. 11. 2025.

2.1.4 Pravne storitve

Za izvajanje odvetniških in drugih pravnih storitev so zunanji izvajalci zavodu v letu 2022 zaračunali 148.687 EUR z DDV. Medtem ko so odvetniške storitve, ki se nanašajo na zastopanje v pravih in zahtevajo posebna strokovna znanja in usposobljenost, izvzete iz pravil o javnem naročanju, to za druge pravne storitve, katerih vrednost je po naši oceni v letu 2022 znašala 69.525 z DDV, ne velja.

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

- Promet z izvajalcem IJZP je v letu 2022 znašal 39.900 EUR brez DDV. Na podlagi izvedenega evidenčnega naročila, v katerem je zavod pridobil 3 ponudbe, je bil IJZP izbran kot najugodnejši ponudnik za svetovanje pri različnih vrstah javnih naročil v letu 2022. Izvajalec je izvajal storitve svetovanja na podlagi izdane naročilnice²³.
- Z izvajalcem Inštitut za gospodarsko pravo, javna naročila in koncesije je ustvaril promet v znesku 23.125 EUR brez DDV. Podlaga za izvajanje storitev je bila pogodba za pravno svetovanje²⁴, ki je bila sklenjena na podlagi pridobljene ponudbe izvajalca za obdobje 36 mesecev²⁵ v vrednosti 72.000 EUR brez DDV. Predmet pogodbe so bile storitve svetovanja s področja javnega naročanja, koncesij in drugih oblik javno-zasebnega partnerstva; pravno svetovanje in zastopanje v postopkih javnih naročil in pravnega varstva v javnem naročanju; priprava osnutkov dokumentov od faze postopka priprave javnega naročila naprej in zastopanje v predrevizijskih, revizijskih in sodnih postopkih; pravno svetovanje pri gospodarskih in civilnih vprašanjih; sestavljanje pogodb, izjavnih listin in pregledovanje dokumentov, sestavljenih s strani strokovne službe naročnika; podajanje ustnih in pisnih pravnih mnenj po naročilu naročnika.
- Z izvajalcem Odvetniška družba Ferfolja, Ljubič, Bauk o.p., d.o.o. je ustvaril 6.500 EUR brez DDV prometa. Zavod je izvedel evidenčno naročilo, v katerem je pridobil 3 ponudbe, izvajalec pa je bil izbran kot najugodnejši ponudnik za svetovanje s področja upravnega prava, za pregled in analizo obstoječih pravilnikov/notranjih aktov in za svetovanje pri pripravi novih aktov ter podajanje drugih ustnih in pisnih pravnih mnenj.

V zavodu so pravniki zaposleni v dveh organizacijskih enotah: v pravni službi, ki deluje v okviru področja za kadrovske, pravne in splošne zadeve, ter v pravni službi, ki je del področja za nabavno dejavnost in trženje. V pravni službi področja za kadrovske, pravno in splošno dejavnost je bilo ob koncu leta 2022 vključno z vodjo službe zaposlenih 11 javnih uslužbencev²⁶, v pravni službi področja za nabavno dejavnost in trženje pa 3 javni uslužbenci. Zavod je navedel, da zaposleni v pravni službi področja za kadrovske, pravno in splošno dejavnost zastopajo zavod v večini postopkov pred sodišči, upravnimi in drugimi organi in se za zunanje odvetniške storitve odločajo zgolj v manjšem številu primerov. Če se vodstvo odloči, da bo za zastopanje pooblastilo zunanjega izvajalca, takšni odločitvi botruje specifična vsebina pravne zadeve. Običajno gre za kompleksna pravna vprašanja ali

²³ Št. 17447-TČ z dne 16. 3. 2022.

²⁴ Z dne 15. 11. 2021.

²⁵ Od 15. 11. 2021 do 15. 11. 2024.

²⁶ Na delovnih mestih vodja I (J018951), svetovalec VIII (J018004), strokovni sodelavec VII/2(I) (J017136).

specifična področja prava (na primer gospodarsko pravo, konkurenčno pravo), ki lahko presegajo običajne vsebine dela pravne službe, ali pa gre za medijsko izpostavljenost primera, ki ga lažje obvladujejo zunanji izvajalci oziroma lažje dosežejo ugoden rezultat spora za zavod. Po navedbah zavoda zaposleni pravniki poleg zastopanja zavoda pred sodišči med drugim pripravljajo tudi pisna opozorila pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi ter vodijo postopke redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi in izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Poleg tega opravljajo pravni pregled podjemnih pogodb (v letu 2022 skupaj 1.635), avtorskih pogodb (v letu 2022 skupaj 205) ter številnih pogodb s področja izobraževanja, donacijskih in sponzorskih pogodb, pogodb o obdelavi osebnih podatkov in druge. Zavod je še pojasnil, da med drugim sodelujejo še v različnih komisijah in drugih imenovanih delovnih telesih²⁷, sodelujejo kot izpraševalci na strokovnih izpitih, pregledujejo tudi osnutke internih aktov in sodelujejo pri pripravi aktov ter njihovih sprememb, sproti spremljajo zakonodajo in obveščajo vodstvo o pomembnejših predpisih, relevantnih za zavod.

Zavod ni sodeloval z zunanjimi izvajalci le v izbranih sodnih sporih, temveč je zunanje izvajalce angažiral tudi za nudenje drugih pravnih storitev. Zunanji izvajalci so v letu 2022 za zavod tako izvajali pravne storitve, kot so: svetovanje pri pripravi in izvedbi dinamičnega nabavnega sistema, priprava osnutka razpisne dokumentacije, pravni pregled razpisne dokumentacije, objava javnega naročila na portalu javnih naročil, svetovanje s področja javnega naročanja, koncesij in drugih oblik javno-zasebnega partnerstva; pravno svetovanje in zastopanje v postopkih javnih naročil; priprava osnutkov dokumentov od faze postopka priprave javnega naročila naprej in zastopanje v predrevizijskih in revizijskih postopkih; pravno svetovanje pri gospodarskih in civilnih vprašanjih; sestavljanje pogodb, izjavnih listin in pregledovanje dokumentov, sestavljenih s strani strokovne službe naročnika; podajanje ustnih in pisnih pravnih mnenj po naročilu naročnika, pregled in analiza obstoječih pravilnikov/notranjih aktov in svetovanje pri pripravi novih aktov, podajanje pravnih mnenj ter pravno svetovanje, ki se je nanašalo na sporazumno prenehanje zaposlitve zaposlenim.

Po navedbah zavoda naj bi bila služba za javna naročila v letu 2022 kadrovsko podhranjena, primanjkljaj pa naj bi se kazal tudi v znanju in izkušnjah zaposlenih, predvsem pri uporabi novejših tehnik, ki jih predpisuje javnonaročniška zakonodaja, kot je na primer tehnika dinamičnega nabavnega sistema, ter pri postopkih javnih naročil na področju gradbeništva in energetske sanacije objektov (ter s tem povezanega javno-zasebnega partnerstva), kar so bili razlogi za sodelovanje z zunanjimi izvajalci.

Iz Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest²⁸ izhaja, da je bila zahtevana izobrazba za zasedbo delovnih mest strokovni sodelavec VII/2 (J017136) in svetovalec VIII (J018004) v pravni službi področja za nabavno dejavnost in trženje univerzitetni diplomirani pravnik ali magister prava (2. stopnja), za delovno mesto svetovalec VIII pa je bil pogoj za zasedbo delovnega mesta še opravljen pravniški državni izpit. Iz opisa nalog delovnih mest²⁹, ki jih zasedajo zaposleni v pravni službi

²⁷ Kot so: inventurna komisija, komisija za načrt integritete, komisija za sistemizacijo, delovne skupine glede določenih internih aktov, skupina za akreditacijo, komisija za obravnavo mobinga, volilna komisija za volitve v svet zavoda, komisija za notranji nadzor in tako dalje.

²⁸ Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest (uradno prečiščeno besedilo št. 22) z dne 6. 5. 2022, ki obsega prečiščeno besedilo Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest z dne 19. 4. 2022 in Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest z dne 25. 4. 2022.

²⁹ Navedenih v Prilogi II Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest.

področja za nabavno dejavnost in trženje, izhaja, da naloge zaposlenih na delovnem mestu strokovni sodelavec VII/2 obsegajo dela, kot so: spremljanje in poznavanje zakonodaje in predpisov Republike Slovenije in Evropske unije s področja javnega naročanja in pogodbenega prava; priprava internih predpisov s področja javnega naročanja ter obveščanje vodstva o predpisih, pomembnih za zakonito in pravilno vodenje postopkov javnih naročil; priprava odločb 1. stopnje po vložitvi zahtevka za revizijo; pravni pregled razpisne dokumentacije pred objavo javnega razpisa; pravni pregled in izdelava poročila o dospelih ponudbah; odgovori na vprašanja ponudnikov, ki so pravne narave, ter izvajanje drugih pravnih postopkov in pregledov, vezanih na področje dela; vsebinski pregled pogodb z vidika izpolnjevanja zakonodaje in predpisov Republike Slovenije in Evropske unije, s katerimi se mora seznaniti pomočnik področja za nabavno dejavnost ali vodje služb; izdelava odločb po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja³⁰, ki se nanašajo na javno naročanje; izdelava pravnih mnenj s področja javnega naročanja oziroma nabave; sodelovanje pri pripravi in izdelavi internih aktov ter izvajanje drugih delovnih zadolžitev s področja dela po navodilih vodje. Iz opisa delovnih nalog delovnega mesta svetovalec VIII izhaja poleg navedenih nalog še pravno svetovanje na področju javnega naročanja in pogodbenega prava ter drugih predpisov s področja dela, povezanih s poslovanjem področja za nabavno dejavnost, in izvajanje internih izobraževanj zaposlenih znotraj nabave in posameznih služb znotraj zavoda.

Zavod je navedel, da bi v pravni službi področja za nabavno dejavnost in trženje v letu 2022 potrebovali vsaj 5 pravnikov; takšno število potrebnih pravnikov je bilo določeno tudi v katalogu delovnih mest³¹. V revizijskem letu so bili v službi zaposleni od 1 do 3 pravniki. Po navedbah zavoda je za področje nabavne dejavnosti in trženja z vidika doseganja cilja ustrezne pokritosti nabav z javnimi naročili načrtovano, da bi ta organizacijska enota izvedla približno 250 javnih naročil na letni ravni, česar pa ni bilo mogoče doseči ob obstoječi zasedenosti delovnih mest pravnikov. Glede na obseg izvedenih javnih naročil v tem obdobju (v povprečju med 100–150 javnih naročil letno) služba sama ni dosegla zastavljenih ciljev pokritosti nabav z javnimi naročili. Poleg tega sta 2 zaposleni pričeli opravljati delo v pravni službi področja za nabavno dejavnost in trženje šele v začetku leta 2022 in zato zaradi neizkušenosti v začetnih mesecih nista bili sposobni samostojnega dela. Kljub temu da so bili med letom in ob koncu leta 2022 v pravni službi področja za nabavno dejavnost in trženje zaposleni le 3 pravniki (od potrebnih 5), pa zavod v letu 2022 ni objavil nobenega prostega delovnega mesta za pravnike na področju za nabavno dejavnost, pač pa je manko nadomestil z zunanjimi izvajalci drugih pravnih storitev.

Kljub temu da zavod za leto 2022 ni izpostavil pomanjkanja pravnikov v pravni službi, ki deluje v okviru področja za kadrovske, pravne in splošne zadeve, pa iz storitev, ki so jih izvajali zunanji izvajalci, izhaja, da so ti izvajali tudi naloge, ki so sodile med dela in naloge v zavodu zaposlenih pravnikov (pregled in analiza obstoječih pravilnikov/notranjih aktov, svetovanje pri pripravi novih aktov ter svetovanje pri zadevah, ki so se nanašale na sporazumno prenehanje zaposlitve zaposlenim), za kar zavod ni navedel utemeljenih razlogov.

³⁰ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15, 7/18 in 141/22.

³¹ Katalog delovnih mest in nazivov v UKC Ljubljana po organizacijskih enotah – Priloga III Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest, velja od 30. 12. 2022.

Glede potreb po angažiranju zunanjih izvajalcev drugih pravnih storitev zavod ni predložil konkretnih analiz, iz katerih bi te potrebe jasno in nedvoumno izhajale in bile tudi stroškovno upravičene, saj zavod na področju kadrovskih, pravnih in splošnih zadev manka zaposlenih pravnikov niti ni zaznal, na področju nabavne dejavnosti in trženja pa ni izvajal aktivnosti za zaposlitev manjkajočih pravnikov. Pri tem pa iz spletne strani ERAR³² izhaja, da je bil promet, ustvarjen z izvajalci pravnih storitev v letih 2023 in 2024 glede na leto 2022 še bistveno višji; v letu 2023 je znašal 614.125 EUR, v letu 2024 pa 477.742 EUR.

Pojasnilo zavoda

Zavod je v letu 2024 izvedel odprti postopek za izbiro izvajalcev storitev svetovanja na področju javnega naročanja in s tem povezanih pravnih storitev³³, na podlagi katerega je s 7 ponudniki sklenil okvirne sporazume. Pred tem je v aprilu 2023 sprejel Akcijski načrt za realizacijo priporočil družbe Ernst & Young d.o.o. iz poročila o pregledu poslov z dobavitelji, ki naj bi privedel do odprave tveganj v poslovanju, povezanih predvsem z nabavami zavoda, zato so aktivnosti zavoda še vedno usmerjene predvsem v pravilno uporabo ZJN-3 in optimizacijo poslovnega procesa nabave, pravočasno planiranje nabav, prenos pooblastil in odgovornosti za podpis naročilnic na predlagatelje in uporabnike naročil, v večje število letno izvedenih postopkov javnih naročil ter s tem večje število nabav s podlago v izvedenih postopkih javnih naročil, za kar je zavod predvidel tudi kadrovsko okrepitev in usposobitev kadrov na področju nabave, v nekaj letih pa je predvideno tudi obvladovanje postopkov javnih naročil z lastnimi viri. Učinki izvajanja akcijskega načrta so razvidni v povečanem obsegu objavljenih postopkov v prvih devetih mesecih leta 2025 glede na leto 2024 ter za isto obdobje v večjem številu nabav nekaterih vrst materiala, ki so imele podlago v izvedenih postopkih javnih naročil³⁴.

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 spremenljivke, kot so dvig plače in dvig cen življenjskih potrebščin, ali je pri izbiri in izvedbi postopka oddaje javnega naročila ter pri sklenitvi pogodbe z izbranim izvajalcem zagotovil gospodarno porabo javnih sredstev ter spoštovanje vseh ostalih načel javnega naročanja ter ali je zavod ustrezno poročal o storitvah, ki jih je oddal v zunanje izvajanje.

2.2.1 Ocenjena vrednost

Ocenjena vrednost je vrednost, ki jo mora naročnik izračunati zaradi izbire pravilnega postopka za oddajo javnega naročila. V skladu s predpisi je to vrednost, katere izračun temelji na celotnem plačljivem znesku brez DDV, kakor ga oceni naročnik, vključno s katerokoli opcijo in morebitnimi

³² [URL: <https://Erar.si>], 28. 8. 2025.

³³ Objavljen na portalu javnih naročil pod št. JN002685/2024.

³⁴ Iz Poročila o poslovanju 1-8 2025 v povezavi s Poročilom o aktivnostih na področju investicij v nepremičnine, nabave, upravljanja s človeškimi viri ter informatike 1-9 2025.

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

Pri oceni vrednosti javnega naročila s področja delovno intenzivnih panog je smiselno, da naročnik upošteva nekatere spremenljivke, med katerimi sta dvig minimalne plače oziroma dvig cen življenjskih potrebščin, saj lahko v precejšnji meri vplivata na ceno storitve, ki jo naročnik naroča. Zato je smiselno, da naročnik pri naročanju storitev iz delovno intenzivnih panog, kamor spadata tudi storitvi čiščenja in varovanja, v katerih zaposleni v pretežni meri prejemajo minimalne plače³⁵, 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 potrebna 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 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.

³⁵ Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je bruto plača decembra 2022 v dejavnosti splošnega čiščenja stavb znašala 1.163 EUR in v dejavnosti varovanja 1.435 EUR, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0701011S.px/table/tableViewLayout2/>], 9. 5. 2024. Minimalna plača je za leto 2022 znašala 1.074 EUR, [URL: <https://www.gov.si teme/minimalna-placa/>], 9. 5. 2024.

ZJN-3³⁶ sicer omogoča, da se pogodba o izvedbi javnega naročila spremeni brez novega postopka javnega naročanja, če je sprememba ne glede na njeno denarno vrednost predvidena v prvotni dokumentaciji. Vendar je ta možnost uporabljiva le v primeru, ko bi naročnik v razpisni dokumentaciji in vzorcu pogodbe vnaprej jasno in nedvoumno predvidel, da se v primeru spremembe zakona, ki ureja minimalno plačo, spremeni pogodbeni cena, hkrati pa bi predvidel tudi možen način in obseg sprememb, višino slednjih pa bi upošteval tudi že pri izračunu ocenjene vrednosti.³⁷ To še posebej velja pri delovno intenzivnih panogah. V nasprotnem primeru, ko takšna možnost zvišanja cen ne bi bila predvidena v razpisni dokumentaciji in upoštevana pri določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila, bi dopustitev zvišanja cen med trajanjem pogodbe lahko dejansko pomenila diskriminatorno obravnavo ponudnikov, ki svoje ponudbe niso pripravili na osnovi minimalnih stroškov dela.

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 na pregleden način in v skladu z zakonodajo 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, pranja perila in pravnih storitev

Pravilnik o javnem naročanju³⁸ določa, da se za izračun ocenjene vrednosti opravi analiza trga, na podlagi katere se določi ocenjena vrednost posameznega predmeta javnega naročila oziroma vrednost sklopov javnega naročila. Zavod je skladno z določbo pravilnika pred pripravo odprtih postopkov za del storitev čiščenja in pranja perila izvedel analizo trga, tako da je pridobil ponudbe ponudnikov, na podlagi katerih je izračunal ocenjeno vrednost za posamezno javno naročilo navedenih vrst storitev. Ni pa analize trga izvedel pred oddajo javnih naročil storitev čiščenja, ki jih je oddal po evidenčnih postopkih oziroma neposredno, enako velja za javno naročilo storitev varovanja. Tudi pred izbiro izvajalcev drugih pravnih storitev zavod trga teh storitev ni posebej analiziral (več v točkah 2.2.1.2, 2.2.1.3, 2.2.1.4, 2.2.1.5).

³⁶ V 1. točki prvega odstavka 95. člena.

³⁷ Tako tudi Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) v dokumentu Tolmačenje javno naročniške zakonodaje – Spremembe pogodb in dvig minimalne plače, št. 430-4/2019/3 z dne 28. 1. 2019.

³⁸ Sprejel generalni direktor zavoda 1. 9. 2021.

2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja

Zavod je v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila³⁹ storitev čiščenja za potrebe zavoda za obdobje 4 let objavil ocenjeno vrednost 7.022.233 EUR brez DDV oziroma 8.567.125 EUR z DDV. Javno naročilo je razdelil v 5 sklopov⁴⁰, za vsakega od sklopov je ocenil vrednost, ki je bila enaka zagotavljenim sredstvom. Podlaga za izračun ocenjene vrednosti je bila v aprilu 2017 izvedena analiza trga. Zavod je 6 potencialnim ponudnikom posredoval povabilo k oddaji informativne ponudbe, na katero so se odzvali 3 ponudniki: 1 ponudnik s ponudbo za sklope od 1 do 3, 1 ponudnik s ponudbo za sklope od 1 do 4 in 1 ponudnik s ponudbo za 5. sklop. Zavod je predložil izračun ocenjene vrednosti, ki je bil priloga k sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila. Za sklope od 1 do 3 in za 5. sklop je zavod pri izračunu ocenjene vrednosti upošteval cene, ki so jih ponudniki podali v informativnih ponudbah za podano površino prostorov, predvidenih za čiščenje, oziroma za dimenzije in količine predpražnikov, predvidenih za najem in vzdrževanje⁴¹. Predmet povpraševanja po informativnih ponudbah je bil kasneje tudi predmet javnega naročila. Izračunane ocenjene vrednosti za sklope od 1 do 3 so bile enake vrednosti najugodnejše informativne ponudbe za navedene sklope, za sklop 5 pa ponudbeni vrednosti edinega ponudnika za ta sklop. Ocenjeno vrednost za 4. sklop je zavod, kot je pojasnil v izračunu ocenjene vrednosti, oblikoval izkustveno, saj je bila analiza trga narejena za manjši obseg storitev čiščenja, kot pa je bil dokončno oblikovan v razpisni dokumentaciji. Seštevek izračunanih ocenjenih vrednosti po posameznih sklopih je bil enak skupni ocenjeni vrednosti, določeni v sklepu o začetku postopka.

Zavod je pri izračunu ocenjene vrednosti izhajal iz ustreznih podatkov, pridobljenih v raziskavi trga, vendar pa pri izračunu ocenjene vrednosti ni upošteval predvidenih sprememb plač pri izvajalcih storitev čiščenja zaradi spremembe višine minimalne plače v obdobju izvajanja naročila, niti ni upošteval predvidne rasti cen življenjskih potrebščin, ki vpliva na ceno čistilnih sredstev in delovnih pripomočkov, kljub temu da je rast cen življenjskih potrebščin predvidel v vzorcu pogodbe iz razpisne dokumentacije kot razlog za valorizacijo dogovorjenih cen⁴², kar ni bilo v skladu z določbo zakona, da mora izračun ocenjene vrednosti javnega naročila temeljiti na celotnem plačljivem znesku brez DDV, kakor ga oceni naročnik, vključno s katero koli opcijo in morebitnimi podaljšanji naročil, kakor je izrecno navedeno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila⁴³ (korekcije cene zaradi sprememb minimalne plače v vzorcu pogodbe iz razpisne dokumentacije zavod ni predvidel). Zavod je s tem, ko pri določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila ni upošteval morebitnih sprememb minimalne plače, že prek ocenjene vrednosti spodbudil oblikovanje ponudb po cenah, s katerimi ni

³⁹ Št. 845080106-085-17/1 z dne 21. 12. 2017.

⁴⁰ Prvi 3 sklopi so se nanašali na čiščenje glede na lokacije posameznih enot, 4. sklop se je nanašal na čiščenje oken, steklenih površin in teras, 5. sklop pa na najem in vzdrževanje predpražnikov in tepihov na vhodnih vratih zgradb.

⁴¹ Zavod je potencialnim ponudnikom posredoval obrazec "predračun" z vsemi potrebnimi podatki o predmetu javnega naročila.

⁴² V odstavku 4.3 je bilo določeno, da se po poteku prvega 12-mesečnega obdobja veljavnosti pogodbe pogodbeno dogovorjene cene revalorizirajo skladno s Pravilnikom o načinu valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja (Uradni list RS, št. 1/04). Kot podlaga za valorizacijo denarnih obveznosti se uporablja indeks cen življenjskih potrebščin. Valorizacija denarnih obveznosti, ki temelji na povišanju indeksa cen življenjskih potrebščin, se lahko prvič izvede po preteku 1 leta od sklenitve pogodbe in ko kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen življenjskih potrebščin preseže 4 % vrednosti, šteto od preteka 1 leta od sklenitve pogodbe. Povišanje denarnih obveznosti je lahko znašalo največ 80 % povišanja indeksa.

⁴³ Prvi odstavek 24. člena ZJN-3.

mogoče pokriti realnih stroškov dela, in s tem zaposlovanje, ki je za delavce manj ugodno ali pa celo krši delovnopravne predpise.

Zavod je v fazi zbiranja ponudb od potencialnih ponudnikov prejel vprašanja glede možnosti povišanja cen zaradi povišanja minimalnih plač – zavod jim je odgovoril, da naj v ponudbeni ceni upoštevajo višino minimalne plače za leto 2018. Glede možnosti povišanja cen zaradi povišanja minimalnih plač in cen življenjskih potrebščin po poteku 1 leta pa jim je odgovoril, da je to stvar dogovora med naročnikom in izvajalcem⁴⁴. Zavod je z izbranimi izvajalcema v juliju 2018 sklenil pogodbi, v katerih so bile določbe glede uskladitev cen enake kot v vzorcu pogodbe iz razpisne dokumentacije. Zavod je v februarju 2020 z izvajalcem B + N SL Facility Services d.o.o. sklenil aneks k pogodbi⁴⁵, na podlagi katerega so se cene iz pogodbe zvišale za 13,5 % iz naslova povečanja minimalne plače. Cene so se z aneksom⁴⁶ iz istega razloga povišale tudi v juniju 2021 in sicer za 8,894 % (minimalna plača se je sicer v letu 2020 glede na leto 2018 povečala za 11,6 %, kar je bilo manj, kot je bilo povišanje cen z aneksom⁴⁷, v letu 2021 glede na leto 2020 pa se je povišala v enakem odstotku, kot so bile cene povišane z aneksom⁴⁸)⁴⁹. Z izvajalcem Celovite storitve d.o.o. zavod cen zaradi povečanja minimalne plače v obdobju veljavnosti sklenjene pogodbe ni usklajeval. Z nobenim od izvajalcev tudi ni usklajeval cen zaradi dviga cen življenjskih potrebščin.

Izvajalca B + N SL Facility Services d.o.o. ter Celovite storitve d.o.o. sta izvajala storitve čiščenja tudi v organizacijskih enotah zavoda, ki niso bile predmet izvedenega javnega naročila. To so bili prostori Centra za klinično psihiatrijo; Lekarna v Bolnici dr. Petra Držaja; Klinike za infekcijske bolezni in vročinska stanja – Poljanski nasip 58; prostori Sindikata zdravstva Slovenije; prostori Kliničnega inštituta za genomsko medicino. Vrednost del iz naročilnic, izdanih za enote, ki niso bile del javnega naročila, je znašala 44.609 EUR (brez DDV). Zavod bi moral s stališča ocenjene vrednosti javnega naročila upoštevati vrednost vseh storitev, ki jih je naročal za organizacijske enote, ki niso bile predmet izvedenega javnega naročila, saj je šlo za istovrstne storitve, v skladu s predpisi pa njihovo vrednost izračunati glede na skupno dejansko vrednost zaporednih javnih naročil iste vrste, v skladu z obdobjem, za katero je oddal izvajanje storitve čiščenja za potrebe zavoda. Zato ocenjujemo, da bi zavod moral pri izračunu ocenjene vrednosti naročil storitev čiščenja v organizacijskih enotah zavoda, ki niso bile predmet izvedenega javnega naročila, upoštevati ocenjeno vrednost teh naročil in naročil storitev čiščenja, ki so bile že oddane po odprtem postopku, skupaj, zato bi moral tudi naročila storitev čiščenja v organizacijskih enotah, ki niso bile predmet izvedenega javnega naročila po odprtem postopku, oddati po katerem od postopkov, določenih v zakonu, za katerega so bili izpolnjeni predpisani pogoji (povezava s točko 2.2.2.1).

⁴⁴ JN000001/2018-B01 – Obvestilo o naročilu, Dodatna pojasnila – vprašanje in odgovori po točko 1 in 9.

⁴⁵ Aneks št. 1 k pogodbi za "Higiena prostorov in opreme v bolnišnici", št. 01-1679-2018 1 z dne 20. 2. 2020.

⁴⁶ Aneks št. 6 k Pogodbi za higieno prostorov in opreme v bolnišnici z dne 13. 7. 2018, št. 1679-2018 6 z dne 4. 6. 2021.

⁴⁷ Aneks št. 1 k pogodbi za "Higiena prostorov in opreme v bolnišnici", št. 01-1679-2018 1 z dne 20. 2. 2020.

⁴⁸ Aneks št. 6 k Pogodbi za higieno prostorov in opreme v bolnišnici z dne 13. 7. 2018, št. 1679-2018 6 z dne 4. 6. 2021.

⁴⁹ Minimalna plača je za leto 2018 znašala 842,79 EUR, 940,58 EUR za leto 2020 ter 1.024,24 EUR za leto 2021; [URL: <https://www.gov.si/teme/minimalna-placa/>], 18. 6. 2025.

Zavod je v letu 2021 izvedel tudi naročilo male vrednosti storitev čiščenje objektov UKC za namestitve delavcev, katerega predmet so bili prostori na 5 lokacijah po Ljubljani⁵⁰. Storitve sta izvajala izvajalca Valti d.o.o. in Valfat d.o.o. Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni razvidna višina ocenjene vrednosti, je pa iz odločitve o oddaji naročila⁵¹ razvidno, da so zagotovljena sredstva za izvedbo javnega naročila znašala 167.774,40 EUR z DDV, iz Pravilnika o javnem naročanju pa izhaja, da so zagotovljena sredstva enaka ocenjeni vrednosti javnega naročila. Zavod ni izkazal, na kakšen način je izračunal in določil ocenjeno vrednost javnega naročila, niti izvedel analize trga, ki bi bila podlaga za določitev ocenjene vrednosti javnega naročila, zato ni ravnal transparentno in v skladu z zakonom, ki določa, da mora biti način izračuna ocenjene vrednosti, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, razviden iz dokumentacije o javnem naročilu, ki jo vodi naročnik⁵². Skladno z javnonaročniškimi pravili naročnik ne sme izbrati metode za izračun ocenjene vrednosti z namenom izogibanja uporabi predpisanih postopkov oziroma ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi javnonaročniških pravil, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi⁵³. Zato ocenjujemo, da bi zavod moral glede na določbe zakona storitve čiščenja za potrebe zavoda ter storitve čiščenja objektov UKC za namestitve delavcev s stališča ocenjevanja vrednosti javnega naročila zaradi istovrstnosti storitev upoštevati skupaj (povezava s točko 2.2.2.1).

Na podlagi evidenčnih naročil je nekatere prostore zavoda čistil tudi izvajalec Valti d.o.o. (na Vrazovem trgu 1⁵⁴, objekt na Peči 24⁵⁵, v Leonišču⁵⁶, prostorih združenih laboratorijev v Diagnostično-terapevtsko-servisnem objektu⁵⁷ ter nekaj drugih prostorov⁵⁸). Vrednost storitev naj bi po oceni znašala 125.592 EUR brez DDV. Zavod je navedel, da gre za dislocirane in ločene enote zavoda in da je lahko v nekaterih primerih šlo za izredna naročila, na primer nepredvidene dogodke in dogodke, ki se ne ponavljajo, ter niso bili vnaprej predvideni (selitve, gradnje, obnove), česar pa ni izkazal. Na podlagi evidenčnih postopkov je v zavodu v revizijskem obdobju izvajal čiščenje oken, okenskih okvirjev, žaluzij, paravanov in zaves tudi izvajalec Atay Group, Haris Liđan s.p., vrednost storitev je po oceni znašala 61.604 EUR brez DDV. Po navedbah zavoda so storitve naročale različne dislocirane enote, neodvisne ena od druge, in potreba po naročilu ni nastala v enakem časovnem obdobju. Storitve čiščenja steklenih površin, paravanov in zaves so bile sicer vključene v javno naročilo⁵⁹ kot ločen sklop, vendar ta zaradi preseganja zagotovljenih sredstev ni bil oddan. Čiščenje steklenih površin na podlagi posameznih evidenčnih naročil je izvajal tudi izvajalec Anže Arko s.p.;

⁵⁰ Lokacije so bile: na Vidovdanski cesti, kjer ima zavod na voljo 145 sob v skupni izmeri 4.608,5 m²; na Taboru, kjer je skupaj neto površina 525,09 m²; 58 službenih stanovanj v skupni izmeri 3.140,79 m²; 9 stanovanjskih enot na Celovški cesti z neto površino 173 m² in na Zaloški cesti, kjer so prostori v izmeri 67 m².

⁵¹ Št. 845080105-108-20/8 z dne 8. 6. 2021.

⁵² Peti odstavek 24. člena ZJN-3.

⁵³ Četrty odstavek 24. člena ZJN-3.

⁵⁴ Dnevno čiščenje prostorov RTG, čiščenje prostorov v 1. in 2. nadstropju, celo leto 2022.

⁵⁵ 2-krat mesečno, celo leto 2022.

⁵⁶ Po naročilnici 74623-ID z dne 18. 11. 2022 čiščenje prostorov v novembru in decembru 2022 ter po naročilnici 21188-ID z dne 31. 3. 2022 čiščenje prostorov hemodialize.

⁵⁷ Od januarja do decembra redno čiščenje prostorov.

⁵⁸ Skladišča v 1. in 2. kleti glavne stavbe; prostori na Vidovdanski 9; skladišče 5; zaklonišče v 2. kleti; prostori na Smrtnikovi 5; prostori arhiva na starem oddelku za travmatologijo; soba na Zaloški 14; prostori za medicino.

⁵⁹ Tako v JN000001/2018 kot v JN008340/2022, ki se je zaključil v letu 2023.

vrednost storitev naj bi po oceni znašala 4.905 EUR brez DDV; isti izvajalec je na podlagi evidenčnih naročil izvajal tudi generalna čiščenja v vrednosti 14.530 EUR brez DDV. Prav tako je na podlagi izvedenega evidenčnega postopka izvajalec V-Servis, d.o.o. izvajal storitve čiščenja prostorov Dispečerskega centra zdravstva Maribor, katerih vrednost je znašala 22.884 EUR brez DDV.

Pojasnilo zavoda

Glede na obseg storitev čiščenja na lokaciji Dispečerskega centra zdravstva Maribor, ki je geografsko oddaljena od ostalih prostorov zavoda na območju Ljubljane, je bil za te prostore v Mariboru predvsem zaradi omejenih možnosti pri koordinaciji dela (iz Ljubljane) predviden in izveden evidenčni postopek za izbor izvajalca.

Skladno z javnonaročniškimi pravili naročnik ne sme izbrati metode za izračun ocenjene vrednosti z namenom izogibanja uporabi predpisanih postopkov oziroma ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi javnonaročniških pravil, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi. Poleg tega mora naročnik, če ima ločene organizacijske enote in ločena organizacijska enota ni samostojno odgovorna, upoštevati skupno ocenjeno vrednost naročil vseh posameznih organizacijskih enot. Zato bi bilo treba vse storitve čiščenja prostorov zavoda s stališča ocenjevanja vrednosti javnega naročila upoštevati skupaj, glede na predpise pa njihovo vrednost izračunati glede na skupno dejansko vrednost zaporednih javnih naročil iste vrste, oddanih v zadnjih 12 mesecih. To pomeni, da bi moral zavod pri izračunu ocenjene vrednosti istovrstnih storitev, ki niso bile vključene v pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja, upoštevati tudi, kolikšna je bila letna vrednost storitev iz že sklenjenih pogodb. Ocenjena vrednost namreč predstavlja strošek vseh storitev ne glede na to, na kateri podlagi se naročajo. Zavod bi sicer lahko oddal čiščenje v Dispečerskem centru zdravstva Maribor, v dislociranih enotah, namestitvenih objektih in zaradi drugih morebitnih specifik tudi brez uporabe postopkov javnega naročanja, vendar le po postopku, ki je predviden v primeru izjeme iz zakona⁶⁰, kot izločen sklop. Kadar je javno naročilo blaga ali storitev razdeljeno na sklope, lahko namreč naročnik za posamezne izločene sklope odda naročilo brez uporabe postopkov javnega naročanja⁶¹, če je ocenjena vrednost izločenih sklopov brez DDV nižja od 80.000 EUR, skupna vrednost sklopov, oddanih brez uporabe zakona, pa ne presega 20 % skupne vrednosti vseh sklopov, na katere je bila razdeljena predlagana pridobitev podobnega blaga ali predlagana izvedba storitev. Zavod bi moral glede na določbe zakona izračunati ocenjeno vrednost javnega naročila čiščenja na podlagi skupne dejanske vrednosti zaporednih javnih naročil iste vrste, oddanih v zadnjih 12 mesecih, za celoten zavod, potem pa bi lahko javno naročilo razdelil na sklope in v primeru izpolnjevanja pogojev iz zakona izbral izvajalca storitev čiščenja v dislociranih enotah brez uporabe postopkov, ki jih določa zakon, česar pa ni storil (povezava s točko 2.2.2.1).

⁶⁰ Iz petega odstavka 73. člena ZJN-3.

⁶¹ Določenih v 39. členu ZJN-3.

2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja

Zavod je za javno naročilo storitev varovanja na 16 lokacijah zavoda, ki ga je izvedel v letu 2022⁶², zagotovil sredstva v znesku 4.850.000 EUR z DDV, ki so izhajala iz objave na spletni nabavni platformi S-Procurement. V sklepu o začetku postopka zavod ocenjene vrednosti ni določil, navedel je le, da je ocenjena vrednost javnega naročila enaka zagotovljenim sredstvom. Iz poročila o komercialnem pregledu ponudb⁶³ izhaja, da sta obe ponudbi, ki sta pravočasno prispeli, presegali zagotovljena finančna sredstva zavoda⁶⁴. Zavod je predložil izračun ocenjene vrednosti⁶⁵ v znesku 4.815.242 EUR z DDV. Zavod se je pri izračunu ocenjene vrednosti naslonil na prejeti ponudbi iz prejšnjega neuspelega postopka javnega naročila⁶⁶ in jo izračunal na podlagi povprečne cene urne postavke prispelih ponudb⁶⁷ ter predvidenega obsega ur varovanja (254.640 ur). Objavljena ocenjena vrednost, ki je bila tudi upoštevana pri pregledu prejetih ponudb, je izračunano ocenjeno vrednost presegala za 0,7 %. Zavod pri izračunu ocenjene vrednosti za javno naročilo storitev varovanja ni upošteval morebitnih sprememb plač pri izvajalcih storitev varovanja zaradi spremembe višine minimalne plače v obdobju izvajanja naročila, niti ni upošteval predvidne rasti cen življenjskih potrebščin, kljub temu da je spremembe višine minimalne plače ter cen življenjskih potrebščin predvidel v vzorcu pogodbe iz razpisne dokumentacije kot razlog za valorizacijo dogovorjenih cen oziroma za korekcijo cen⁶⁸, kar ni bilo v skladu z določbo zakona, da mora izračun ocenjene vrednosti javnega naročila temeljiti na celotnem plačljivem znesku brez DDV, kakor ga oceni naročnik, vključno s katero koli opcijo in morebitnimi podaljšanji naročil, kakor je izrecno navedeno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila⁶⁹. Zavod je sicer pojasnil, da je bilo povišanje objavljene ocenjene vrednosti za 0,7 % posledica neupoštevanja inflacije ter dviga cene energentov v izračunu ocenjene vrednosti, vendar povišanje po naši oceni ni bilo ustrezno, saj so bile napovedi Urada Republike

⁶² JN005501/2022.

⁶³ Št. 845080105-044-22/34 z dne 14. 12. 2022.

⁶⁴ Končna ponudbena vrednost ponudnika Sintal d.o.o. je bila 4.927.080,29 EUR z DDV, ponudnika Aktiva varovanje d.d. pa 5.219.101 EUR z DDV.

⁶⁵ Izdelan 3. 8. 2022.

⁶⁶ Vse prejete ponudbe v odprtem postopku so bile nedopustne zaradi preseganja zagotovljenih sredstev.

⁶⁷ V izvedenih pogajanjih na podlagi točke b) prvega odstavka 44. člena ZJN-3 po neuspelem odprtem postopku JN005301/2021 je Sintal d.o.o. ponudil ceno 15,39 EUR na uro brez DDV in Aktiva varovanje d.d. 15,60 EUR na uro brez DDV (ponudbi prejeti 3. 2. 2022). Povprečje obeh cen, ki ga je izračunal zavod in upošteval pri izračunu ocenjene vrednosti, je znašalo 15,50 EUR. Predvidena količina ur varovanja za 2 leti, upoštevana pri izračunu ocenjene vrednosti, je bila 254.640 ur. Izračunana ocenjena vrednost je torej za 2 leti znašala 4.815.242 EUR (254.640 ur * 15,50 EUR z DDV/uro).

⁶⁸ V 3. členu v odstavku 3.4 je bilo določeno, da se po poteku prvega 12-mesečnega obdobja veljavnosti pogodbe pogodbeno dogovorjene cene revalorizirajo skladno s Pravilnikom o načinu valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja. Kot podlaga za valorizacijo denarnih obveznosti se uporablja indeks cen življenjskih potrebščin. Valorizacija denarnih obveznosti, ki temelji na povišanju indeksa cen življenjskih potrebščin, se prvič izvede po preteku 1 leta od sklenitve pogodbe in ko kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen življenjskih potrebščin preseže 4 % vrednosti, šteto od preteka 1 leta od sklenitve pogodbe. Povišanje denarnih obveznosti je lahko znašalo največ 80 % povišanja indeksa. V primeru nastopa spremenjenih okoliščin, kot je sprememba zakonodaje (Zakon o minimalni plači, Zakon od davku na dodano vrednost in drugi), ki bi imele vpliv na ponudbeno ceno, se dogovorita za korekcijo ponudbene cene (tako za povišanje kot tudi zmanjšanje). Bilo je še določeno, da naročnik in izvajalec uskladitev cen uredita z aneksom k pogodbi.

⁶⁹ Prvi odstavek 24. člena ZJN-3.

Slovenije za makroekonomske analize in razvoj glede povprečne inflacije višje⁷⁰. V prejšnjem postopku izbire izvajalca za izvedbo varovanja za potrebe UKC Ljubljana⁷¹ so prav tako vse 3 pravočasno prejete ponudbe presegale zagotovljena sredstva, zato postopek izbire izvajalca ni bil uspešen. Posledično je zavod zaradi neuspešno oddanega javnega naročila⁷² v letu 2021 sklenil pogodbo⁷³ z dotedanjim izvajalcem varovanja Sintal d.o.o., najprej za 10 mesecev, ki pa se je z aneksi⁷⁴ (tudi zaradi še enega neuspešno oddanega javnega naročila⁷⁵) podaljševala do zaključka izvedbe postopka oddaje javnega naročila⁷⁶ v začetku leta 2023⁷⁷ (več v točki 2.2.2.2). Oba odprta postopka⁷⁸ izbire izvajalca storitev varovanja sta bila neuspešno izvedena, ker so vse prejete ponudbe v obeh postopkih presegale zagotovljena sredstva, kar kaže na to, da način določanja ocenjenih vrednosti javnih naročil, ki se ga je posluževal zavod, ni bil ustrezen.

2.2.1.4 Ocenjena vrednost storitev pranja perila

Zavod je v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila storitev pranja perila za obdobje 4 let⁷⁹ določil ocenjeno vrednost v višini 12.760.000 EUR brez DDV oziroma 15.567.200 EUR z DDV. Izračun ocenjene vrednosti je temeljil na raziskavi trga, ki je bila izvedena tik pred pričetkom javnega naročila in v okviru katere je pridobil ponudbe treh največjih ponudnikov, ki so se ukvarjali z dejavnostjo pranja perila.⁸⁰ Ocenjena vrednost je bila določena na podlagi vrednostno srednje ponudbe⁸¹, ki je za 1 leto znašala 3.190.000 EUR brez DDV. Višino ocenjene vrednosti javnega naročila je zavod objavil na portalu javnih naročil. Zavod je torej pri izračunu ocenjene vrednosti za javno naročilo storitev pranja perila izhajal iz ustreznih podatkov, pridobljenih v raziskavi trga, vendar ni upošteval morebitnih sprememb plač pri izvajalcih pranja perila zaradi spremembe višine minimalne plače v obdobju izvajanja naročila, niti ni upošteval predvidene rasti cen življenjskih potrebščin, ki vpliva na stroške čistil in delovnih sredstev, kljub temu da je spremembe cen življenjskih potrebščin in višine minimalne plače predvidel v vzorcu pogodbe iz razpisne dokumentacije kot razlog za

⁷⁰ V Statistični prilogi k Jesenski napovedi gospodarskih gibanj za leto 2022 [URL: <https://www.umar.gov.si/napovedi/jesenska-napoved>] je napovedal povprečno inflacijo za leto 2022 v višini 8,9 % in 6 % za leto 2023.

⁷¹ JN005301/2021.

⁷² JN005301/2021.

⁷³ Št. 3590-2021 z dne 26. 10. 2021.

⁷⁴ Aneks št. 1. z dne 20. 12. 2021; Aneks št. 2 z dne 31. 3. 2022; Aneks št. 3 z dne 16. 6. 2022; Aneks št. 4. z dne 30. 9. 2022; Aneks št. 5 z dne 16. 12. 2022.

⁷⁵ JN005501/2022.

⁷⁶ JN000623/2023.

⁷⁷ Odločitev o oddaji javnega naročila je bila sprejeta 2. 2. 2023.

⁷⁸ JN005301/2021 in JN005501/2022.

⁷⁹ Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila po odprtem postopku št. 845080105-084-21/1 z dne 15. 7. 2021.

⁸⁰ Izbor teh ponudnikov je temeljil na analizi prek platforme Bizi [URL: <https://www.bizi.si>], na platformi Erar [URL: <https://erar.si>] pa je zavod preveril, s kom in v kakšni vrednosti poslov so izbrani ponudniki poslovali v letu 2020.

⁸¹ Najnižja ponudbena vrednost za 1 leto je bila 2.262.000 EUR, najvišja pa 3.538.000 EUR (1. varianta) oziroma 4.727.000 EUR (2. varianta) vse vključno z DDV (ponudnik je ponudil najnižjo in najvišjo možno ceno). Višina najnižje in srednje ponudbe je bila enaka ponudbenim cenam istih ponudnikov v postopku oddaje javnega naročila storitev pranja perila iz leta 2020 (JN002471/2020).

valorizacijo dogovorjenih cen oziroma za korekcijo cen⁸², kar ni bilo v skladu z določbo zakona, da mora izračun ocenjene vrednosti javnega naročila temeljiti 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 naročila⁸³. Zavod je z izbranim izvajalcem Negovanje tekstilij Šinkovec, d.o.o. sklenil pogodbo⁸⁴, nato pa sta v septembru 2022 sklenila aneks k pogodbi⁸⁵ zaradi spremembe višine minimalne plače za leto 2022 glede na leto 2021⁸⁶, v januarju 2023 pa aneks 2 k pogodbi⁸⁷ zaradi uskladitve cene storitve zaradi indeksa cen življenjskih stroškov, ki je presegel mejo 4 %.

2.2.1.5 Ocenjena vrednost pravnih storitev

Zavod je pravne storitve, ki so se nanašale na pregled obstoječih internih aktov in svetovanje pri pripravi novih aktov, svetovanje pri različnih vrstah javnih naročil ter pridobivanje različnih pravnih mnenj, v letu 2022 naročal pri izvajalcih Odvetniška družba Ferfolja, Ljubič, Bauk o.p., d.o.o., IJZP in Inštitut za gospodarsko pravo, javna naročila in koncesije (več o tem v točki 2.1.4). Zavod pred oddajo javnih naročil ni določil ocenjene vrednosti (naročilo je bilo z neposredno pogodbo oddano izvajalcu Inštitut za gospodarsko pravo, javna naročila in koncesije za obdobje 36 mesecev) oziroma jo je določil v naročilnici na podlagi prejete ponudbe (pri evidenčnih postopkih, v katerih sta bila izbrana izvajalca Odvetniška družba Ferfolja, Ljubič, Bauk o.p., d.o.o.⁸⁸ in IJZP⁸⁹). V pogodbi so bile dogovorjene storitve, vrednost svetovalne ure, način obračunavanja oziroma obseg storitev za obdobje sklenjene pogodbe. Za storitve, ki so bile oddane na podlagi evidenčnih naročil, sta veljala obseg in cena storitev iz ponudb. Skupna vrednost izvedenih storitev je po naši oceni v letu 2022 znašala 69.525 EUR brez DDV. Glede na to, da so izvajalci izvajali istovrstne storitve – pravno svetovanje, bi moral zavod s stališča ocenjevanja vrednosti javnega naročila upoštevati vrednost vseh storitev skupaj, v skladu s predpisi pa njihovo vrednost izračunati glede na skupno dejansko vrednost zaporednih javnih naročil iste vrste, oddanih v zadnjih 12 mesecih, upoštevaje celotni plačljivi znesek brez DDV v skladu z obdobjem, za katero je oddal izvajanje pravnih storitev, česar pa zavod ni storil.

⁸² V 3. členu v odstavku 3.2 je bilo določeno, da se po poteku prvega 12-mesečnega obdobja veljavnosti pogodbe lahko na zahtevo izvajalca pogodbeno dogovorjene cene revalorizirajo skladno s Pravilnikom o načinu valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja, če indeks cen življenjskih potrebščin preseže 4 % vrednosti, povišanje denarnih obveznosti pa je lahko znašalo največ 80 % povišanje indeksa. V odstavku 3.3 istega člena pa je bilo določeno, da v kolikor tekom trajanja pogodbe pride do zakonskih sprememb, ki se nanašajo na višino minimalne plače, se pogodbeni cena lahko spremeni v delu, ki se nanaša na strošek dela, vendar zgolj v obsegu, ki je vezan na tiste zaposlene, ki prejemajo minimalno plačo, kar izvajalec dokazuje z ustreznimi listinami. Bilo je še določeno, da naročnik in izvajalec skleneta dodatek k pogodbi.

⁸³ Prvi odstavek 24. člena ZJN-3.

⁸⁴ Št. 3526-2021 z dne 18. 11. 2021, ki je vsebovala določbo iz vzorca pogodbe glede usklajevanja cen zaradi spremembe minimalne plače oziroma dviga cen življenjskih potrebščin.

⁸⁵ Aneks k pogodbi za izvajanje pranja perila za potrebe UKC Ljubljana z dne 7. 9. 2022.

⁸⁶ Za leto 2021 je znašala 1.024,24 EUR, za leto 2022 pa 1.074,43 EUR.

⁸⁷ Aneks št. 2 k pogodbi za izvajanje pranja perila za potrebe UKC Ljubljana z dne 17. 1. 2023, uporabljati se je pričel 26. 11. 2022.

⁸⁸ Za enkratno naročilo v aprilu 2022.

⁸⁹ Za sukcesivna naročila v letu 2022 do navedene vrednosti v naročilnici.

Na ta način določeno ocenjeno vrednost bi moral zavod upoštevati pri izbiri ustreznega postopka za oddajo navedenih storitev (povezava s točko 2.2.2.4).

Ukrep zavoda

Zavod je 25. 11. 2024 sprejel navodilo o metodologiji določitve ocenjene vrednosti, v katerem je med drugim določeno, da mora biti ocenjena vrednost razvidna iz dokumentacije o javnem naročilu ter sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila, v katerem je treba opisno obrazložiti uporabljen metodologijo določitve ocenjene vrednosti in predstaviti znesek ocenjene vrednosti, način izračuna ter količinske in cenovne parametre, ki so bili podlaga za določitev vrednosti (in k temu priložiti listinska dokazila), ter da ocena vrednosti na podlagi osebnih zaznav, izkustev, lastnega poznavanja trga in preteklih izkušenj ni dopustna. Obenem je v navodilu določeno, da je treba upoštevati znesek, ki ga bo moral zavod plačati za celoten obseg naročila v celotnem trajanju pogodbenega razmerja, pri čemer je treba upoštevati vse možne vidike naročila, ki vplivajo na njegovo vrednost.

2.2.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročila

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

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

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

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

ki jih narekuje zakonodaja. Zakonodaja določa tudi izbirne razloge⁹⁰ za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila, glede katerih se naročnik sam odloči, ali in katere bo ob oddaji posameznega javnega naročila uporabil kot razlog za izločitev ponudnika.

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

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

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

Naročniki lahko določijo tudi drugačna merila, vendar morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila. Merila morajo biti oblikovana na način, da omogočajo objektivno primerjanje in ocenjevanje ponudb ter tudi preverjanje naročnikove odločitve. Pomembno je, da naročniki izberejo kakovostna merila za oddajo javnega naročila, ki jim bodo 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. MJU je v sodelovanju z drugimi deležniki izdalo smernice in priporočila, med drugimi za javno naročanje storitev čiščenja⁹¹, s pomočjo katerih naročniki lažje oblikujejo merila, ki pa niso zavezujoči akt in imajo naravo priporočila. Na podlagi

⁹⁰ Iz šestega odstavka 75. člena ZJN-3.

⁹¹ 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.

uporabe meril naročnik nato izbere najugodnejšo ponudbo in odda naročilo najugodnejšemu ponudniku ter objavi obvestilo o oddaji javnega naročila.

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

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

2.2.2.1 Storitve čiščenja

Zavod je na portalu javnih naročil objavil odprti postopek za izvajanje storitev čiščenja za potrebe zavoda za obdobje 4 let⁹². Predmet javnega naročila je obsegal: izvajanje storitev čiščenja v bolnišničnem okolju – čiščenje na 14 lokacijah⁹³ zavoda (razdeljeno v 3 sklope javnega naročila) v skupni ocenjeni površini 74.274 m², čiščenje oken, steklenih površin in teras na 3 lokacijah⁹⁴ zavoda v skupni ocenjeni površini 30.220 m² (4. sklop javnega naročila) ter najem in vzdrževanje predpražnikov pred vhodom zgradbe na 14 lokacijah⁹⁵ zavoda (5. sklop javnega naročila).

Zavod je v razpisni dokumentaciji določil pogoje za pridobitev sposobnosti, ki so jih morali ponudniki izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu. Kot ponudnik je lahko konkurirala vsaka pravna ali fizična oseba, za katero niso obstajali razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3⁹⁶ in ki so izpolnjevali pogoj iz razpisne dokumentacije; ta se je nanašal na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti

⁹² Izvajanje storitev čiščenja za potrebe Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana, JN000001/2018 z dne 2. 1. 2018.

⁹³ Poliklinika, Stomatološka klinika, Klinični inštitut medicine dela, prometa in športa, Reševalna postaja, Upravno-administrativne službe, Stara pediatrična klinika in negovalna bolnišnica, Klinični oddelek za maksilofacialno in oralno kirurgijo, Dermatovenerološka klinika, Očesna klinika, Bolnica dr. Petra Držaja, prostori na Ulici stare pravde, Stara Nevrološka klinika, Laboratorij infekcijske klinike, Nova pediatrična klinika s posteljno postajo.

⁹⁴ Na stavbi na Zaloški 7, na delu Urgence ter Helioporta.

⁹⁵ Porodnišnica Leonišče, Infekcijska klinika, Gastroenterološka klinika, Pediatrična klinika, Upravno-administrativne službe, Stara Nevrološka klinika, Stomatološka klinika, Travmatološka klinika, Ortopedska klinika, Klinika za otorinolaringologijo in cervikofacialno kirurgijo, Poliklinika, Urgenca, avla glavne stavbe, Bolnica dr. Petra Držaja.

⁹⁶ Kar so ponudniki in podizvajalci dokazovali z izpolnjenim enotnim evropskim dokumentom v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju: ESPD obrazec), lahko pa so tudi predložili dokazila oziroma so za pridobitev podatkov iz uradnih evidenc pooblastili zavod oziroma je zavod izpolnjevanje pogojev preveril sam v javnih evidencah.

(zavod je zahteval, da gospodarski subjekt lahko opravlja dejavnost, ki je potrebna za izvedbo predmeta javnega naročila⁹⁷) ter tehnično in strokovno sposobnost⁹⁸.

V razpisni dokumentaciji je zavod med strokovnimi zahtevami podrobneje opredelil predmet javnega naročila. V prvih 3 sklopih so bile podrobneje opredeljene lokacije čiščenja (s prostori na tej lokaciji ter njihovo površino), pogostost čiščenja, predvideno število strokovnih delavcev za nadzor na posamezni lokaciji⁹⁹. Ponudnik je moral v ponudbi predložiti načrt čiščenja, v katerem je moral upoštevati zahteve glede čiščenja, kot so bile: naloge čistilk glede nameščanja papirne galanterije, mil, razkužil, čiščenja bolniških postelj, razkuževanja prostorov in opreme v bolnišnici in tako dalje. Podrobneje je bilo opredeljeno: način čiščenja (kot na primer: čiščenje teh prostorov je moralo vključevati dodatne programe za čiščenje in razkuževanje po standardih, ki jih je pripravil zavod) in pogostost čiščenja prostorov z visokim tveganjem¹⁰⁰; prostori in oprema ter deli opreme in prostorov, ki so bili vključeni v redno čiščenje in razkuževanje bolnišničnega okolja, ter frekvenca izvajanja čiščenja (na primer: bolniške sobe se čistijo 2-krat dnevno, dopoldan in popoldan; kljuke na vratih se čistijo 2-krat dnevno (po potrebi ob posebni epidemiološki situaciji – po naročilu higienika tudi večkrat); obseg čiščenja, delovni čas ter lokacija čiščenja postelj in opreme v posteljnih postajah¹⁰¹ (na primer: v novi pediatrični kliniki se povprečno očisti dnevno 15 postelj, čisti se 7 ur, od ponedeljka do petka); pogostost čiščenja pisarniških prostorov (praviloma 3-krat tedensko). Podrobneje je bilo opredeljeno: način in frekvenca izvajanja izrednih/generalnih čiščenj (na primer: stene in stropi v operacijskem prostoru in prostorih visokega tveganja 4-krat letno temeljito in stene dnevno pri končnem čiščenju); ravnanje z odpadki, vključno s frekvenco menjav in nameščanja vrečk; navodila za sortiranje odpadkov; kriteriji za čistilna sredstva; način izvajanja nadzora nad kakovostjo čiščenja z jemanjem brisov na kontrolnih mestih; zahteva glede programa usposabljanja, ki ga zagotavlja izvajalec čiščenja za svoje zaposlene ter okoljske zahteve za čistila. V 4. sklopu so bile

⁹⁷ Ponudnik je moral skupaj z drugimi ponudniki in podizvajalci kot dokaz v ponudbi predložiti izpolnjen ESPD obrazec, zavod pa je podatek preveril v Poslovnem registru ePRS, ki ga vodi AJPES.

⁹⁸ Med drugim: da izvaja storitve dnevnega čiščenja prostorov, kjer se odvija bolnišnična oziroma ambulantna ali druga dejavnost v okviru posamezne lokacije v najmanj 3 bolnišnicah – da je predmetno čiščenje izvajal minimalno 2 leti skupaj v zadnjih 5 letih pred predmetnim razpisom; da izvaja v razpisni dokumentaciji zahtevana usposabljanja; da ima v času oddaje ponudbe v delovnem razmerju zaposlenih minimalno 3 osebe v polnem delovnem času (40 ur/teden), če kandidira za prve 3 sklope oziroma 2 osebi (če kandidira samo za 1 razpisani sklop), ki bodo opravljale delo na lokaciji naročnika z zahtevano izobrazbo minimalno VI. stopnja smer: sanitarni inženir ali druga zdravstvena smer in da ima vsaj eden od strokovnih ljudi tudi zaključeno podiplomsko izobraževanje iz bolnišnične higijene na Medicinski fakulteti ter da ima aktivno znanje slovenskega jezika ter da so vsi izvajalci cepljeni proti hepatitisu B – zavod je lahko izpolnjevanje zahtevanih pogojev preveril pri naključno izbranih delavcih; da bo naročniku nudil možnost stalnega vpogleda v pisno evidenco o nadzoru postopkov in procesov čiščenja iz katerih so razvidne dnevne in programske aktivnosti posamezne čistilke; da bo zagotovil transport odpadkov s pomočjo posebej za to namenjenih vozil in pripomočkov na začasna zbirališča na predpisani način; da bo sam zagotovil delovna sredstva in čiščenje in čistila, kjer bo upošteval kriterije za čistila in razkužila; da bo zagotavljal oziroma upošteval splošna načela higijene; da bo v primeru sklenitve pogodbe od naročnika prevzel v celoti vse obveznosti iz naslova varstva pri delu zaposlenih v skladu z zakonodajo; da bo za vse izvajalce pred pričetkom izvajanja del zagotovil precepljenost proti hepatitisu B in da bo naročniku pred podpisom pogodbe predložil sezname o cepilnem statusu izvajalcev čiščenja; da razpolaga s certifikatom kakovosti ISO 9001 in certifikatom ravnanja z okoljem ISO 14001; da imajo vsi izvajalci, ki bodo izvajali čiščenje oken, potrdilo za dovoljeno delo na višini ter opravljen zdravniški pregled za višino in so zmožni delati na višini.

⁹⁹ Za vsak posamezen sklop javnega naročila je bil predviden 1 sanitarni inženir z najmanj VI. stopnjo izobrazbe, zaposlen za 40 ur/teden.

¹⁰⁰ Operacijski prostori, oddelki intenzivne terapije, izolacijske sobe, oddelki intenzivne in navadne nege.

¹⁰¹ Bolnica dr. Petra Držaja in Nova Pediatrična klinika.

opredeljene lokacije čiščenja oken, steklenih površin ter teras, predmet in količina čiščenja (teras/oken) v m², pogostost čiščenja na posamezni lokaciji (na primer: Zaloška 7, čiščenje vhodnih steklenih površin, 105 m², 1-krat mesečno), opis lokacij steklenih površin ter število oken s kvadraturu glede na pogostost čiščenja (na primer: na področju nove urgence se notranje steklo vetrolova pri izolacijski sobi čisti 2-krat mesečno, 1 okno, 13 m²), za 5. sklop pa so bile podane lokacije ter dimenzije in število kosov tepihov in predpražnikov na vseh vhodih. Zavod je tudi zahteval, da mora ponudnik za opravljanje navedenega delovnega področja zagotoviti dovolj primerne kadra, ki je usposobljen glede na delovno okolje, in sicer na vseh nivojih.

Za vsak sklop posebej je kot edino merilo, na podlagi katerega je zavod ocenjeval ponudbe, določil ceno.

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

Zavod je pravočasno prejel 3 ponudbe. Za prve tri sklope so ponudbo oddali vsi 3 ponudniki. Za 1. in 2. sklop sta bili dopustni po 2 ponudbi; po 1 ponudba za vsak sklop je bila nedopustna in izločena zaradi preseganja zagotovljenih sredstev. Za 3. sklop sta bili iz istega razloga izločeni 2 ponudbi, 1 ponudba je bila dopustna. Za 4. sklop sta oddala ponudbi 2 ponudnika, ponudbi sta prav tako presežali zagotovljena sredstva. Za 5. sklop zavod ni prejel ponudb.¹⁰² Po opravljenih pregledih ponudb je dopustne ponudbe za prve 3 sklope točkoval po merilu iz razpisne dokumentacije. Za 1. sklop je bil izbran izvajalec Celovite storitve d.o.o. v vrednosti 2.611.325 EUR z DDV za 4 leta, za 2. in 3. sklop pa B + N SL Facility Services d.o.o. v skupni vrednosti 4.385.557 EUR z DDV za 4 leta.

Zavod je v izvedenem odprtem postopku 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 merila 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, teža je bila navedena v razpisni dokumentaciji, prav tako je bilo merilo oblikovano sorazmerno predmetu javnega naročila in je zagotovilo učinkovito in pošteno konkurenco ter enakopravno obravnavo ponudnikov. Tehnične specifikacije so bile jasne in enake za vse ponudnike. Zavod je izbral ustrezno vrsto postopka in zagotovil spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

¹⁰² Izpolnjevanja zahtev (z izjemo izključitvenih razlogov) s strani ponudnikov v reviziji nismo mogli preveriti, saj zavod s prejetimi ponodbami ni več razpolagal. Tretji odstavek 105. člena ZJN-3 določa, da naročnik dokumentira potek vseh postopkov javnega naročanja ne glede na to, ali se ti izvajajo z elektronskimi sredstvi ali ne. V ta namen zagotovi, da hrani zadostno dokumentacijo za utemeljevanje odločitev, sprejetih na vseh stopnjah postopka javnega naročanja, na primer dokumentacijo o komuniciranju z gospodarskimi subjekti in internih razpravah, o pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, morebitnem dialogu ali pogajanjih ter izboru in oddaji javnega naročila. Dokumentacija se hrani najmanj 5 let od datuma izdaje odločitve o javnem naročilu oziroma najmanj 2 leti po preteku pogodbe o izvedbi javnega naročila. 5 let od datuma izdaje odločitve o javnem naročilu je poteklo 5. 6. 2023, 2 leti po poteku pogodbe pa 13. 7. 2024. Ugotovitve glede zavodovih preveritev temeljijo na zapisnikih zavoda o izvedenih pregledih ponudb (Poročilo o komercialnem pregledu ponudb z dne 3. 5. 2018; Poročilo o pravnoformalnem pregledu ponudb z dne 1. 3. 2018; Zapisnik o pregledu strokovnih zahtev javnega naročila za čiščenje pod št. JN000001/2018 z dne 2. 1. 2018).

Zavod je z izvajalcema B + N SL Facility Services d.o.o. in Celovite storitve d.o.o. v letih 2020 in 2021 sklenil anekse¹⁰³ k pogodbam. Z izvajalcem B + N SL Facility Services d.o.o. je sklenil 5 aneksov za čiščenje dodatnih prostorov zaradi nastanka izrednih razmer med epidemijo covid-19, z izvajalcem Celovite storitve d.o.o. pa je sklenil aneks za dodatne storitve čiščenja zaradi preureditve prostorov zaradi selitev v nove objekte. Vrednosti dodatnih storitev, dogovorjenih z aneksi k sklenjenim pogodbam, niso presegle 30 % vrednosti prvotne pogodbe o izvedbi javnega naročila. Zavod po sklenitvi navedenih aneksov na portalu javnih naročil ni objavil obvestila o spremembi pogodb o izvedbi javnega naročila, zato njegovo ravnanje ni bilo transparentno¹⁰⁴.

Zavod je po izteku pogodb¹⁰⁵, ki ju je sklenil na podlagi izvedenega odprtega postopka z izvajalcema B + N SL Facility Services d.o.o. ter Celovite storitve d.o.o., z obema sklenil neposredne pogodbe za obdobje 90 dni oziroma do sklenitve pogodbe na podlagi novega postopka javnega naročanja. Zavod je od obeh izvajalcev pridobil ponudbi z novimi ponudbenimi cenami, ki sta bili podlagi za sklenitev pogodb za premostitveno obdobje od poteka starih pogodb (v avgustu 2022) do sklenitve pogodb na podlagi zaključka novega postopka izbire izvajalca storitev čiščenja. Obvestilo o pričetku odprtega postopka javnega naročila za izbiro izvajalca čiščenja za potrebe zavoda je zavod na portalu javnih naročil objavil šele v decembru 2022¹⁰⁶, odločitev o oddaji javnega naročila je bila sprejeta 23. 6. 2023, kar kaže na zavodovo slabo načrtovanje novega postopka za izbor izvajalcev čiščenja za naslednje obdobje. Pri obeh izvajalcih gre za istovrstne in ponavljajoče se storitve, katerih skupna vrednost je v obdobju od septembra do decembra 2022 znašala 524.598 EUR brez DDV in jih je zavod nabavil, ne da bi izvedel katerega od postopkov po zakonu¹⁰⁷.

Kot je že navedeno v točki 2.2.1.2, je zavod v letu 2022 brez izvedbe kakršnega koli postopka za oddajo javnega naročila oddal storitve čiščenja izvajalcema B + N SL Facility Services d.o.o. ter Celovite storitve d.o.o. tudi v organizacijskih enotah, ki niso bile predmet izvedenega javnega naročila. Vrednost del iz naročilnic, izdanih za enote, ki niso bile del javnega naročila, je znašala 44.609 EUR brez DDV.

Zavod je na portalu javnih naročil objavil postopek oddaje naročila male vrednosti za izvajanje storitev čiščenja objektov UKC za namestitve delavcev za obdobje 36 mesecev¹⁰⁸. Predmet javnega naročila je bil izvajanje storitev čiščenja objektov zavoda za namestitve delavcev na 5 lokacijah v Ljubljani (površine v skupni izmeri 5.373,59 m²)¹⁰⁹. V razpisni dokumentaciji je podrobneje opredelil predmet javnega naročila, in sicer pogostost čiščenja na posamezni lokaciji – vsak dan, 1-krat, 2-krat tedensko, 1-krat mesečno, ob izselitvi in vselitvi oziroma po potrebi. Kot edino merilo, na podlagi katerega je ocenjeval ponudbe, je določil ceno. Skupna ponudba izvajalcev Valti d.o.o. in

¹⁰³ Z izvajalcem B + N SL Facility Services d.o.o.: aneks št. 2 z dne 27. 7. 2020; aneks št. 3 z dne 28. 9. 2020; aneks št. 4 z dne 9. 10. 2020; aneks št. 5 z dne 30. 12. 2020; aneks št. 7 z dne 8. 12. 2021; z izvajalcem Celovite storitve d.o.o.: aneks št. 1 z dne 3. 2. 2021.

¹⁰⁴ Na podlagi tretjega odstavka 95. člena ZJN-3 bi namreč moral v primerih iz 2. ali 3. točke prvega odstavka 95. člena ZJN-3 to storiti najpozneje v 30 dneh po spremembi pogodbe.

¹⁰⁵ V avgustu 2022.

¹⁰⁶ 13. 12. 2022; JN008340/2022.

¹⁰⁷ Gre za kršitev prvega odstavka 21. člena ZJN-3 v povezavi z 39. členom ZJN-3.

¹⁰⁸ JN002194/2021 z dne 12. 4. 2021, s popravkom z dne 20. 4. 2021.

¹⁰⁹ Brez površine 58 stanovanj, katerih skupna površina meri 3.140,79 m².

Valfat d.o.o. je bila edina dopustna, saj je bila v okviru ocenjene vrednosti oziroma zagotovljenih sredstev (167.774,40 EUR z DDV). Z izbranim izvajalcema je v juliju 2021 sklenil pogodbo o izvedbi storitve čiščenja objektov za namestitev delavcev v pogodbeni vrednosti 163.382,40 EUR z DDV za obdobje 36 mesecev.

Zavod je čiščenje prostorov na nekaterih lokacijah oddal različnim izvajalcem storitev¹¹⁰ na podlagi evidenčnih postopkov. Skupna vrednost tako oddanih storitev je v letu 2022 znašala po oceni 229.515 EUR brez DDV.

Zavod bi moral pri določitvi ocenjene vrednosti upoštevati vrednost vseh storitev čiščenja v zavodu, torej tudi storitev, ki jih je oddal s postopkom oddaje naročila male vrednosti, in storitev, ki jih je oddal v evidenčnih postopkih (povezava s točko 2.2.1.2), in jih oddati skupaj (lahko v več ločenih sklopih) ali pa v več postopkih za oddajo javnih naročil, pri čemer pa bi moral izbrati ustrezen postopek po zakonu ob upoštevanju ocenjene vrednosti vseh storitev skupaj¹¹¹. Glede na skupno vrednost storitev čiščenja niso bili izpolnjeni pogoji za izvedbo postopka male vrednosti¹¹². Čiščenje v dislociranih enotah oziroma specifične storitve čiščenja bi lahko, kot že navedeno v točki 2.2.1.2, v skladu z zakonom obravnaval tudi kot izločen sklop, vendar pod pogoji in po postopku, ki ga predvideva zakon. Glede na navedeno ravnanje zavoda pri naročanju storitev čiščenja v letu 2022 ni bilo transparentno, zavod pa je kršil tudi načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki.

2.2.2.2 Storitve varovanja

Zavod je na portalu javnih naročil objavil odprti postopek za izvedbo varovanja za potrebe UKC Ljubljana za 24 mesecev¹¹³. Predmet javnega naročila je bilo izvajanje storitev fizičnega varovanja – varovanje oseb in premoženja oseb in naročnika pred uničenjem, poškodovanjem, tatvinami in drugimi oblikami škodljivega delovanja na 16 lokacijah zavoda.

Zavod je v razpisni dokumentaciji določil pogoje za pridobitev sposobnosti, ki so jih morali ponudniki skupaj z drugimi ponudniki in podizvajalci izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu. Ti so se nanašali na izkazovanje sposobnosti (registracijo) za opravljanje dejavnosti, ki so bile predmet javnega naročila (zavod je zahteval, da gospodarski subjekt lahko opravlja dejavnost, ki je potrebna za izvedbo predmeta javnega naročila¹¹⁴); na izkazovanje, da niso obstajali razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3¹¹⁵, na ustreznost ponudnikove bonitetne ocene¹¹⁶ ter na strokovno sposobnost.

¹¹⁰ Valti d.o.o., Atay Group, Haris Liđan s.p., Anže Arko s.p. in V-Servis, d.o.o.

¹¹¹ Gre za kršitev četrtega odstavka 24. člena ZJN-3 v povezavi z 39. členom ZJN-3.

¹¹² V skladu z zakonom se je lahko ta vrsta postopka uporabila za oddajo storitev v vrednosti največ 215.000 EUR.

¹¹³ JN005501/2022 z dne 9. 8. 2022.

¹¹⁴ Ponudnik je moral skupaj z drugimi ponudniki in podizvajalci kot dokaz v ponudbi predložiti izpolnjen ESPD obrazec, zavod pa je podatek preveril v Poslovnem registru ePRS, ki ga vodi AJPES.

¹¹⁵ Kar so ponudniki in podizvajalci (za pravne osebe) dokazovali z izpolnjenim ESPD obrazcem oziroma so lahko predložili dokazila o nekaznovanosti ali pa so za pridobitev podatkov iz uradnih evidenc pooblastili zavod.

¹¹⁶ Izdano s strani agencije AJPES, Moody's, S&P, Fitch ali s strani druge finančne institucije, ki uporablja metodologijo Basel II. Bonitetna ocena, izdana pri agenciji AJPES, je morala na dan izdaje dokazila dosegati vsaj bonitetni razred SB4 ali boljše. Listina ni smela biti izdana več kot 30 dni pred rokom za oddajo ponudb.

Strokovne zahteve, ki so jih ponudniki morali izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu, so se nanašale na strokovno ustreznost ponudnika, skupino ponudnikov oziroma njihove podizvajalce – da imajo ustrezne reference ter zahtevane licence za varovanje ljudi in premoženja; da zagotavljajo fizično varovanje ter intervencijo v primeru požarnega/vlomnega alarma ali izrednih dogodkov; da imajo licenco za upravljanje z glavnim VNC in licenco za upravljanje z nadomestnim VNC ter licenco za glavni in nadomestni VNC ter da oba VNC delujeta v skladu z veljavnimi standardi; da so pooblaščenici za izvajanje varovanja premoženja pred požarom; da ima ponudnik najmanj 8 varnostnikov nadzornikov s pridobljeno nacionalno poklicno kvalifikacijo, kar je moral izkazati s potrdilom pooblaščenice organizacije s strani Ministrstva za notranje zadeve za izobraževanje varnostnega osebja¹¹⁷, s predložitvijo fotokopije obrazca M1 pa je moral izkazati, da so navedeni varnostniki nadzorniki zaposleni pri ponudniku ali podizvajalcu za polni delovni čas; da zagotavlja 24-urno prisotnost z vsaj 1 varnostnikom nadzornikom na območju zavoda; da ponudnik ali skupina ponudnikov zagotavlja medsebojno neposredno neprekinjeno komunikacijo med varnostnim osebjem na objektih naročnika in pooblaščenima VNC z možnostjo prioritete klica v sili¹¹⁸; da ponudnik zagotavlja¹¹⁹ ustrezno število varnostnikov za pokrivanje varnostnih točk, določenih v razpisni dokumentaciji, ter da so varnostniki usposobljeni in ustrezno opremljeni za ukrepanje v primerih ogroženih življenj, osebne varnosti, če je kršen red na varovanem območju; da ima ponudnik zaposlene najmanj 4 varnostnike, usposobljene za reševanje iz dvigal¹²⁰, kar je dokazoval s fotokopijami potrdil pooblaščenice organizacije o opravljenem usposabljanju za reševanje iz dvigal za varnostnike, fotokopijami službenih izkaznic in dokazili o zaposlitvi za polni delovni čas¹²¹, da ponudnik zagotavlja vpogled v povprečno mesečno bruto plačo za zaposlene pri ponudnikih in

¹¹⁷ Če je ponudbo oddala skupina ponudnikov ali podizvajalcev, je moral imeti vsak ponudnik ali njegov podizvajalec, ki je izvajal storitve, za katere se je zahtevala licenca za varovanje ljudi in premoženja, najmanj 4 varnostnike nadzornike s pridobljeno nacionalno poklicno kvalifikacijo, oziroma 8 varnostnikov nadzornikov, če je v skupini ponudnikov vse storitve, za katere se je zahtevala licenca za varovanje ljudi in premoženja, izvajal samo 1 izvajalec.

¹¹⁸ V ponudbi je moral predložiti odobritev za frekvenco Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, iz katere je bilo razvidno, da je imel ponudnik ali njegov podizvajalec dovoljenje za neprekinjeno in neposredno komunikacijo za večje število frekvenc na območju med varovanimi objekti in VDC, ki omogoča tudi prioriteten klic v sili. Če se je ponudnik skliceval na podizvajalca, je moral predložiti dovoljenje podizvajalca in pogodbo za najem zahtevane storitve za obdobje opravljanja razpisanih del. Ponudnik je moral predložiti izjavo na predpisanem obrazcu, da sistem tehnično omogoča prioriteten klic v sili ter da bo zavodu omogočil oziroma da bodo omogočili (skupina ponudnikov) pred podpisom pogodbe preverjanje delovanje navedenega sistema neprekinjene in neposredne komunikacije in prioritete klica v sili.

¹¹⁹ Kar je izkazal z izjavo o zagotovitvi ustreznega števila varnostnikov za nemoteno varovanje vseh varnostnih točk.

¹²⁰ Če je ponudbo oddala skupina ponudnikov, je moral imeti vsak ponudnik in njegov podizvajalec, ki izvaja storitve, za katere se zahteva licenca za varovanje ljudi in premoženja, najmanj 2 varnostnika, usposobljena za reševanje iz dvigal. Če je v skupini ponudnikov vse storitve, za katere se je zahtevala licenca za varovanje ljudi in premoženja, izvajal samo 1 izvajalec, je moral ta imeti najmanj 4 varnostnike, ki so bili usposobljeni za reševanje iz dvigal.

¹²¹ Kot ustrezna dokazila o zaposlitvi za polni delovni čas so bile fotokopije obrazca M1.

njihovih podizvajalcih¹²², kot dokaz za izpolnjevanja zahteve pa je moral ponudnik predložiti obrazec S.BON-1/P. Zavod je navedel še dodatne zahteve¹²³, za katere pa ni zahteval dokazil.

Iz zahtev razpisne dokumentacije izhaja, da je zavod kot ustrezne reference štel najmanj 3 reference, potrjene s strani naročnikov, pri katerih so se izvajale razpisane storitve v letih 2019, 2020 in 2021 in se še vedno izvajajo. Ponudnik je reference izkazal s potrjeno referenčno izjavo¹²⁴ s strani naročnika storitev. Zavod je s tako referenco zožil konkurenco, saj pri predmetnem javnem naročilu ni dopuščal sodelovanja ponudnikom, ki so vsebinsko primerljive storitve sicer izvajali, vendar ne več v času oddaje ponudbe¹²⁵. Na to je bil zavod tudi opozorjen s strani potencialnih ponudnikov med postopkom oddaje javnega naročila v okviru vprašanj in odgovorov, povezanih z razpisno dokumentacijo. Poleg tega je zavod za ustrezno referenco štel posel, ki se je kontinuirano izvajal 3 leta, kar je nesorazmerna zahteva, saj so bile predmet javnega naročila storitve varovanja za obdobje 24 mesecev.

Pojasnilo zavoda

Zavod je zahteval strožje reference, ker meni, da se je s tem bistveno pripomoglo k zagotavljanju večje varnosti in s tem stabilnosti delovanja zavoda. Gre namreč za objekt bistvenega pomena za državo, kjer je na dnevni ravni večja frekvenca ljudi, prav tako pa zavod predstavlja unikum v državi, saj gre za edino zdravstveno ustanovo, ki zagotavlja primarno, sekundarno in terciarno zdravstveno dejavnost. Zagotavljanje ustreznega nivoja varnosti v zavodu tako bistveno vpliva na javni red in mir, zaradi česar zavod meni, da morajo biti varnostniki, ki v zavodu izvajajo storitve fizičnega varovanja, izkušeni, ustrezno usposobljeni in tudi medsebojno usklajeni, kar se je zagotovilo prek izpostavljenih, sicer strožjih, strokovnih zahtev.

Naročnik lahko v postopku javnega naročanja določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se lahko nanašajo na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, ekonomski in finančni položaj in

¹²² Ki so v predmetnem javnem naročilu izvajali storitve, za katere se v skladu z zakonom zahteva licenca za varovanje ljudi in premoženja.

¹²³ Ponudnik je moral zagotoviti, da so zaposleni pri izvajalcu storitve ustrezno strokovno ter psihofizično usposobljeni za opravljanje dela ter da oprema, ki jo je uporabljal izvajalec storitve, izpolnjuje bistvene zahteve za varnost, zdravje in varovanje okolja. Izbrani ponudnik je moral ob zamenjavi varnostnika ali ob nastopu dela novega varnostnika tega ustrezno uvesti v delo na dodeljenem varovanem mestu. Varnostno osebje mora biti seznanjeno s posebnostmi na njegovem varovanem mestu. Primernost varnostnega osebja je preverila in odobrila Služba za korporativno varnost zavoda. Naročnik je imel pravico brez obrazložitve zavrniti predlaganega varnostnika. Zavod je lahko varnostnika v primeru neizpolnjevanja zahtev varovanega mesta odslovil z dela in ga ni razpisoval na delo na območju zavoda. Ponudnik je zagotovil, da v roku 30 dni po podpisu pogodbe pripravi Načrt varovanja zavoda ter takojšnje sporočanje odgovornim zavoda o pomembnejših varnostnih dogodkih in dnevno o nenujnih. Ponudnik je zagotovil, da izpolnjuje vse zahteve ter standarde, navedene v tehničnih, strokovnih in ostalih zahtevah naročnika znotraj razpisne dokumentacije. Zagotoviti je moral brezplačen prenos alarmnih signalov tehničnega varovanja v območju zavoda na njihov dežurni center in za intervencije. Vsi varnostniki so morali biti usposobljeni za izvajanje nalog na varovanih mestih naročnika. Ponudnik je moral varnostnikom zagotoviti potrebno zaščitno opremo ter opremo za vezanje in vklepanje. Ponudnik je moral varnostnikom zagotoviti komunikacijske zveze za primere izpada telekomunikacij in lažjo komunikacijo z naročnikom.

¹²⁴ Veljajo samo za storitve, ki jih ponudnik izvaja v okviru licence za varovanje ljudi in premoženja, v kar niso vključeni prevozi denarja in drugih vrednostnih pošiljk, izvajanje sistemov tehničnega varovanja ter druge oblike varovanja.

¹²⁵ Podobno odločila Državna revizijska komisija v zadevi št. 018-185/2021.

tehnično in strokovno sposobnost, vse zahteve pa morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila¹²⁶, česar pa zavod s postavljenimi zahtevami ni zagotovil.

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

- MERILO 1: končna ponudbena vrednost z DDV; ponudnik je lahko na podlagi tega merila prejel največ 90 točk; cenovno najugodnejša ponudba je prejela največje število točk, vse ostale pa glede na najcenejšo ponudbo sorazmerno manjše število točk;
- MERILO 2: povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega pri ponudnikih in njihovih podizvajalcih, ki v predmetnem javnem naročilu izvajajo storitve, za katere se v skladu z ZZasV-1 zahteva licenca za varovanje ljudi in premoženja; ponudnik oziroma skupina ponudnikov bi lahko na osnovi tega merila dosegla največ 10 točk, kar bi se izračunalo v povprečju na zaposlenega od skupnega števila zaposlenih pri ponudnikih ali njihovih podizvajalcih po formuli: $(\text{mesečna bruto plača (ponudnika 1)} \times \text{število zaposlenih (ponudnika 1)} + \text{mesečna bruto plača 2 (ponudnika 2)} \times \text{število zaposlenih ponudnika 2} + \text{mesečna bruto plača (podizvajalca 1)} \times \text{število zaposlenih (podizvajalca 1)} + \dots) / (\text{število zaposlenih ponudnika 1} + \text{število zaposlenih ponudnika 2} + \text{število zaposlenih podizvajalca 1} + \dots)$ ¹²⁷.

Zavod je pravočasno prejel 2 ponudbi.

Zagotovljena sredstva zavoda so bila enaka ocenjeni vrednosti in so znašala 4.850.000 EUR z DDV. Vir sredstev za izvedbo javnega naročila so bila sredstva za pokrivanje stroškov varovanja premoženja za leti 2022 in 2023. Ponudbena vrednost ponudnika Sintal d.o.o. je znašala 4.927.080 EUR z DDV, ponudnika Aktiva varovanje d.d. pa 5.219.101 EUR z DDV. Obe ponudbi sta presegali zagotovljena sredstva. V odločitvi o neoddaji javnega naročila¹²⁸ je zavod sklenil, da sta zaradi preseganja zagotovljenih sredstev obe ponudbi nedopustni.

Zavod je za oddajo storitev varovanja predmet in merila v razpisni dokumentaciji oblikoval tako, da so zagotavljala gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja pri oddaji javnih naročil. Merilo in pogoji so bili za vse ponudnike enaki in 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. Strokovne zahteve so bile jasne in enake za vse ponudnike, vendar pa je zavod kot ustrezne reference določil take, s katerimi je zožil konkurenco, ter take, ki niso bile sorazmerne s predmetom javnega naročila. Zavod je za izbiro izvajalca storitev varovanja izbral ustrezen postopek in zagotovil spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

¹²⁶ Prvi in drugi odstavek 76. člena ZJN-3.

¹²⁷ Podatek o mesečno bruto plači izhaja iz obrazca S.BON-1/P, ki so ga morali predložiti vsi ponudniki in njihovi podizvajalci za leto 2021 ali leto 2020, če AJPES na obrazcu še ni podajal podatkov za leto 2021.

¹²⁸ Št. 845080105-044-22/38 z dne 15. 12. 2022.

Kot je že navedeno v točki 2.2.1.3, je zavod zaradi neuspešno oddanega javnega naročila v letu 2021 celotno leto 2022 naročal storitve varovanja na podlagi aneksov k pogodbi, ki je bila z dotedanjim izvajalcem Sintal d.o.o. sklenjena v oktobru 2021. Z aneksi, sklenjenimi v letu 2022, se je podaljševala veljavnost te pogodbe do zaključka izvedbe postopka oddaje javnega naročila¹²⁹ v letu 2023. Zavod mora¹³⁰ nujno zagotavljati neprekinjeno 24-urno varovanje z zunanjim izvajalcem, ki je imetnik licence, s katerim mora imeti sklenjeno pogodbo. Zaradi tega in zaradi preprečitve možnih nepopravljivih posledic sta zavod in izvajalec storitev Sintal d.o.o. sklenila pogodbo o nadaljevanju izvajanja storitev fizičnega in tehničnega varovanja. Ker izvajalec Sintal d.o.o. za izvajanje storitev varovanja v letu 2022 ni bil izbran na pregleden način in po predpisanem postopku¹³¹, pri katerem imajo možnost sodelovanja vsi potencialni ponudniki, ravnanje zavoda ni bilo transparentno, kršeno pa je bilo tudi načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki.

2.2.2.3 Storitve pranja perila

Zavod je na portalu javnih naročil objavil odprti postopek za izvajanje storitev pranja perila za obdobje 48 mesecev¹³².

Zavod je v razpisni dokumentaciji določil pogoje za pridobitev sposobnosti, ki so jih morali ponudniki izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu. Kot ponudnik je lahko konkurirala vsaka pravna ali fizična oseba, za katero niso obstajali razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3¹³³ in ki je izpolnjevala pogoje iz razpisne dokumentacije. Ti so se nanašali na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti

¹²⁹ JN00623/2023.

¹³⁰ Na podlagi ZZasV-1 in sklepa vlade, št. 24200-1/2013/6 z dne 3. 10. 2013.

¹³¹ Gre za kršitev prvega odstavka 21. člena ZJN-3 v povezavi z 39. členom ZJN-3. ZJN-3; v primeru, da so za to izpolnjeni pogoji, omogoča izvedbo bistveno manj formaliziranega postopka na primer na podlagi č) točke prvega odstavka 46. člena ZJN-3.

¹³² JN004973/2021 z dne 20. 7. 2021.

¹³³ Da ponudniki (in nominirani podizvajalci) ne izpolnjujejo razlogov za izključitev iz 75. člena ZJN-3, so dokazovali z ESPD obrazcem, kot dokaz, da ponudniki, podizvajalci in zakoniti zastopniki niso bili pravnomočno obsojeni zaradi kaznivih dejanj, pa so predložili še soglasje za pridobitev podatkov iz uradnih evidenc ali dokazilo o nekaznovanosti iz Kazenske evidence fizičnih oziroma pravnih oseb.

(zavod je zahteval, da gospodarski subjekt lahko opravlja dejavnost, ki je potrebna za izvedbo predmeta javnega naročila¹³⁴) ter tehnično in strokovno sposobnost¹³⁵.

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

Zavod je edino pravočasno ponudbo ocenil kot dopustno. Izbrani ponudnik je bilo podjetje Negovanje tekstilij Šinkovec, d.o.o., s katerim je 18. 11. 2021 sklenil pogodbo v vrednosti 15.567.200 EUR z DDV za obdobje 4 let.

Zavod je za oddajo storitev pranja perila 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 merila 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, teža je bila navedena v razpisni dokumentaciji, prav tako je bilo merilo oblikovano sorazmerno predmetu javnega naročila in je zagotovilo 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 pranja perila za potrebe zavoda izbral ustrezno vrsto postopka in zagotovil spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

2.2.2.4 Pravne storitve

Izvajalci pravnih storitev so v zavodu v letu 2022 izvajali druge pravne storitve na podlagi neposrednih pogodb (Inštitut za gospodarsko pravo, javna naročila in koncesije) oziroma so bili izbrani na podlagi evidenčnih postopkov (Odvetniška družba Ferfolja, Ljubič, Bauk o.p., d.o.o. in IJZP). Promet z vsemi izvajalci za izvajanje drugih pravnih storitev je v letu 2022 po naši oceni znašal 69.525 EUR brez DDV. Pri vseh izvajalcih gre za istovrstne storitve, ki se nanašajo na pravna svetovanja, katerih skupno vrednost bi zavod moral upoštevati pri določitvi ocenjene vrednosti

¹³⁴ Ponudnik je kot dokaz v ponudbi predložil izpolnjen ESPD obrazec, zavod pa je podatek preveril v Poslovnem registru ePRS, ki ga vodi AJPEŠ; če izpolnjevanje tega pogoja v Poslovnem registru ni bilo razvidno, je moral ponudnik predložiti notarsko overjeno fotokopijo ponudnikovega ustanovitvenega akta.

¹³⁵ Med drugim z izjavo izkazati, da zagotavlja minimalno kapaciteto pranja 15 ton/dan; predložiti veljavna certifikata RAL GZ 992/2 in RAL GZ 992/3 ali drug enakovreden certifikat, kot dokaz, da posamezna pralnica izpolnjuje predpisane zahteve in standarde za nego tekstilij iz zdravstva; mednarodni standard skupine ISO 14000 za ravnanje z okoljem; da zagotavlja minimalne kadrovske zahteve – najmanj 75 zaposlitev v rednem delovnem razmerju, kar je dokazoval ob oddaji ponudbe z izjavo, ob pričetku izvajanja dejavnosti pranja perila pa izpisek iz ZZS in ZPIZ; ponudnik je moral izkazati, da je osebje primerno usposobljeno za izvajanje dejavnosti pranja, kar je izkazal s potrdilom o izvedenem šolanju in evidenco zaposlenih, ki so se udeležili izobraževanja; ponudnik je moral izkazati podatke o fluktuaciji osebja in odsotnosti z dela za zadnja 3 leta z izpiskom iz kadrovskih evidenc; ponudnik je moral izkazati izkušnje z ustreznimi referencami iz prejšnjih javnih naročil v zdravstvenih zavodih v obsegu večjem kot 50.000 EUR letno, kar je izkazal s priloženo potrjeno izjavo uporabnika storitve; z izjavo je moral ponudnik izkazati razpoložljivost potrebne infrastrukture za izpolnjevanje zahtev iz razpisne dokumentacije. Ponudnik je moral izpolnjevati tudi temeljne okoljske zahteve za detergente za pranje perila. Med pogoji je bilo še navedeno, da bo zavod izločil ponudnika, če se pri prejšnji pogodbi o izvedbi javnega naročila, sklenjeni z zavodom, pokazale precejšnje ali stalne pomanjkljivosti pri izpolnjevanju ključne obveznosti, zaradi česar je zavod predčasno odstopil od prejšnjega naročila oziroma pogodbe ali uveljavljal odškodnino ali so bile izvedene druge primerljive sankcije, ter da bo brezpogojno izločil ponudnika z negativnimi referencami v zadnjih 3 letih, ki jih je pridobil pri izvajanju storitev v državi v obsegu, večjem kot 50.000 EUR na leto.

javnega naročila in za izbiro vsakega od izvajalcev uporabiti ustrezni postopek po ZJN-3¹³⁶ (povezava s točko 2.2.1.5). Zavod za izbiro izvajalcev pravnih storitev v letu 2022 ni izvedel nobenih postopkov oddaje naročil oziroma je izvedel evidenčne postopke. Zavod je tako zaobšel uporabo predpisov o javnem naročanju in zato izvajalcev pravnih storitev ni izbral na pregleden način in po predpisanem postopku, pri katerem bi možnost sodelovanja imeli tudi drugi potencialni ponudniki, s čimer bi zagotovil spoštovanje načela zagotavljanja konkurence med ponudniki, zato ni deloval transparentno ter ni zagotovil gospodarne in učinkovite porabe javnih sredstev¹³⁷.

Ukrep zavoda

Zavod je v letu 2024 izvedel odprti postopek za izbiro izvajalcev storitev svetovanja na področju javnega naročanja in s tem povezanih pravnih storitev, na podlagi katerega je s 7 ponudniki sklenil okvirne sporazume.

2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil

Naročnik mora za evidenčna javna naročila voditi posebno evidenco o njihovi oddaji in enkrat letno (do 28. 2.) na portalu javnih naročil objaviti seznam javnih naročil, ki so bila oddana preteklo leto in katerih vrednost brez DDV je nižja od 40.000 EUR¹³⁸ ter enaka ali višja od 10.000 EUR brez DDV. V primeru takšnih naročil bistveni del javnonaročniških pravil ne velja, vendar mora naročnik kljub temu izvesti javno naročilo tako, da z njim zagotovi učinkovito in gospodarno porabo javnih sredstev, ponudnik pa mora biti izbran na pregleden način. Zato smo preverili, ali je zavod ustrezno poročal o izbranih storitvah, ki jih je oddal v zunanje izvajanje in katerih vrednost je bila nižja od 40.000 EUR ter enaka ali višja od 10.000 EUR brez DDV (ali je sploh poročal in ali je poročal pravočasno).

Zavod je na portalu javnih naročil za leto 2022 objavil seznam oddanih naročil, ki pa ni vseboval podatkov o javnih naročilih, ki so bila oddana izvajalcem Valti d.o.o., B + N SL Facility Services d.o.o., Celovite storitve d.o.o., Atay Group, Haris Liđan s.p. na podlagi izvedenih evidenčnih postopkov (povezava s točkama 2.2.1.2 in 2.2.2.1). Seznam tudi ni vseboval podatkov o oddaji evidenčnih naročil izvajalcu Anžetu Arku s.p. za storitve čiščenja (ki so skupaj presegla 10.000 EUR brez DDV) in celotnih podatkov o oddaji evidenčnih naročil izvajalcema storitev varovanja Sintal d.o.o. (za obdobje od aprila do novembra 2022) in njegovemu podizvajalcu Sintal Fiva d.o.o. (za obdobje od julija do decembra 2022), niti ne podatkov o oddaji evidenčnih naročil izvajalcu pravnih storitev Inštitutu za gospodarsko pravo, javna naročila in koncesije.

Zavod s tem, ko na portalu javnih naročil ni objavil popolnega seznama javnih naročil, ki so bila oddana v letu 2022¹³⁹, ni zagotovil preglednosti izvajanja javnih naročil in s tem dostopa do informacij o oddanih javnih naročilih.

¹³⁶ Določeni so v 39. členu ZJN-3.

¹³⁷ Gre za kršitev četrtega odstavka 24. člena ZJN-3 v povezavi z 39. členom ZJN-3.

¹³⁸ Velja za blago in storitve.

¹³⁹ Gre za kršitev drugega odstavka 21. člena ZJN-3.

2.3 Socialno odgovorno javno naročanje

Socialno odgovorno javno naročanje pripomore k reševanju negativnih socialno-ekonomskih učinkov v državi. Z letom 2018 spremenjena javnonaročniška pravila so uvedla socialno odgovorno javno naročanje, ki pomeni javno naročanje, pri katerem se upošteva eden ali več socialnih vidikov: zaposlitvene možnosti, dostojno delo, skladnost s socialnimi pravicami in pravicami delavcev, socialna vključenost, enake možnosti, dostopnost, načrtovanje za vse, upoštevanje trajnostnih meril, vključno z vprašanji etične trgovine, ter splošnejše prostovoljno upoštevanje socialne odgovornosti gospodarskih družb. Socialni vidik spodbujanje dostojnega dela temelji na pravici do produktivnega in svobodno izbranega dela, na temeljnih načelih in pravicah pri delu, na zaposlitvi, ki zagotavlja dostojno plačilo, ter na socialni zaščiti in socialnem dialogu. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju¹⁴⁰ (v nadaljevanju: ZJN-3A) je bila uvedena obvezna uporaba socialnih meril za delovno intenzivne panoge. Zakon taksativno določa 82 delovno intenzivnih storitev¹⁴¹, 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 dumpingu¹⁴². Pri tem morajo biti socialna merila povezana s predmetom naročila, naročniku ne smejo zagotoviti neomejene svobode izbire, morajo biti izrecno navedena v obvestilu o javnem naročilu in razpisni dokumentaciji, morajo biti skladna z javnonaročniškimi pravili in temeljnimi načeli javnega naročanja vključno z enako obravnavo ponudnikov, nediskriminacijo in morajo pomagati naročniku, da poišče ponudbo z najboljšim razmerjem med ceno in kakovostjo.

Naročnik v razpisni dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi utež, ki jo dodeli vsakemu merilu, izbranemu za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe. Pri izbiri in določitvi teže posameznih meril kakovosti, torej tudi socialnih meril, je smiselno, da uteži meril niso določene prenizko, saj bi v primeru, da bi več ponudnikov doseglo najvišje število točk, o izbiri odločala le cena, kar pa ne bi smel biti namen dodatnih meril pri izbiri ponudnika na podlagi razmerja med kakovostjo in ceno. Tako na primer MJU 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

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 14/18.

¹⁴¹ Z uporabo CPV-kod.

¹⁴² 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.

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 zakoniku¹⁴³, to so naslednja kazniva dejanja: spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi in kršitev temeljnih pravic delavcev;¹⁴⁴
- plačujejo prispevke za zaposlene in davčnim organom predložijo obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja (tako imenovanih REK obrazcev);¹⁴⁵
- svojim zaposlenim redno izplačujejo plače in izplačujejo plače, ki dosegajo predpisano minimalno plačo; sklepajo pogodbe o zaposlitvi, kadar so podani elementi delovnega razmerja; ne zlorablajo izjem za zaposlovanje za določen čas in ne zaposlujejo na črno; zagotavljajo svojim zaposlenim delovni čas in počitek skladno z delovno zakonodajo.¹⁴⁶

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,

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ 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).

¹⁴⁵ Dokazila iz 77. člena ZJN-3 kot dokaz za izpolnjevanje zahtev iz drugega odstavka 75. člena ZJN-3 (potrdilo, ki ga izda pristojni organ, da preveri, ali ponudnik izpolnjuje obvezne datjave in druge denarne nedavčne obveznosti v skladu z zakonom, tako da na dan oddaje ponudbe vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti ne znaša 50 EUR ali več, ter da je ponudnik do dneva oddaje ponudbe predložil vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za obdobje zadnjih 5 let).

¹⁴⁶ Dokazila iz 77. člena ZJN-3 kot dokaz za izpolnjevanje zahtev iz b) točke četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 (izpis iz evidence o pravnomočnih odločbah o prekrških, ki jo vodi pristojni organ, da preveri, da v zadnjih 3 letih pred potekom roka za oddajo ponudb pristojni organ pri ponudniku ni ugotovil najmanj 2 kršitev v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri bi mu bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek). Na podlagi Sklepa Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) št. U-I-180/19-17 z dne 7. 11. 2019 je ustavno sodišče začasno zadržalo izvrševanje točke b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3. Ustavno sodišče je do njegove končne odločitve odločilo, da se točka b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 še naprej uporablja, in sicer tako, da se gospodarskemu subjektu tudi v primeru upoštevanih delovnopравnih kršitev, ki bi povzročile njegovo izključitev iz postopka javnega naročanja, omogoči, da naročniku predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-180/19-23 z dne 5. 5. 2022 ugotovilo, da je točka b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a). Da bi postopki javnega naročanja navkljub ugotovljeni protiustavnosti nemoteno tekli, je ustavno sodišče določilo način izvršitve svoje odločitve. Do odprave ugotovljene protiustavnosti se točka b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 še naprej uporablja, in sicer tako, da se gospodarskemu subjektu tudi v primeru upoštevanih delovnopравnih kršitev, ki bi povzročile njegovo izključitev iz postopka javnega naročanja, omogoči, da naročniku predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3D, Uradni list RS, št. 28/23, veljavnost od 2. 4. 2023 dalje) se je deveti odstavek 75. člena ZJN-3 razširil in določil, da če je gospodarski subjekt med drugim v položaju iz b) točke četrtega odstavka 75. člena ZJN-3, lahko naročniku najkasneje do roka za oddajo prijavi ali ponudbi predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev.

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 naročanja¹⁴⁷. Predpisane so tudi posledice pri izvajalcu ugotovljenih kršitev, in sicer mora naročnik (takoj ali v predpisanem roku) pričeti nov postopek oddaje javnega naročila, obstoječa pogodba pa z dnem sklenitve nove pogodbe ali okvirnega sporazuma o izvedbi javnega naročila za predmetno storitev preneha veljati, obstaja pa tudi možnost zamenjave podizvajalcev, pri katerih so ugotovljene kršitve. S tem namenom je predpisana tudi obvezna vključitev razveznega pogoja v pogodbe za javna naročila delovno intenzivnih storitev. V predpisih ni nobene ovire, da ne bi naročnik enako postopal tudi v primeru javnih naročil drugih storitev.

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

¹⁴⁷ Prej imenovana evidenca gospodarskih subjektov z negativnimi referencami.

2.3.1 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje

2.3.1.1 Storitve čiščenja

2.3.1.1.1 Storitve čiščenja za potrebe zavoda

Zavod je pred sprejemom odločitve o oddaji naročila za skupna ponudnika kot pravni osebi Celovite storitve d.o.o. in MIV d.o.o. ter za njuna zakonita zastopnika (direktorja) ter ponudnika kot pravno osebo B + N SL Facility Services d.o.o. in za njegova zakonita zastopnika (direktorja, prokurista) kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnikov iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila, v e-Dosjeju oziroma pri Ministrstvu za pravosodje preveril ustrezne podatke ter s tem potrdil, da ne obstajajo okoliščine, povezane z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu. Ponudniki storitev čiščenja niso bili uvrščeni v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami; pri ponudnikih 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 jim ni bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek; gospodarski subjekti (ponudniki) niso imeli 50 EUR ali več zapadlih, neplačanih obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in so imeli predložene vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja.

Zavod je v pogodbi za storitev čiščenja, ki ju je sklenil z izbranim izvajalcema 13. 7. 2018, vključil prepis določila iz takrat veljavnega zakona o javnem naročanju¹⁴⁸, in sicer da pogodba preneha veljati, če je naročnik seznanjen, da je pristojni državni organ ali sodišče s pravnomočno odločitvijo ugotovilo kršitev delovne, okoljske ali socialne zakonodaje s strani izvajalca pogodbe o izvedbi javnega naročila ali njegovega podizvajalca. Na podlagi novele ZJN-3A¹⁴⁹ je moral zavod izvajati tudi polletno preverjanje obveznih pogojev za izključitev. Ker iz zakona ni jasno, kdaj naročnik preverjanje prvič izvede, je MJU podalo tolmačenje¹⁵⁰, da ima naročnik dve možnosti; ali po začetku uporabe novele ZJN-3A (1. 11. 2018) preveri, kdaj poteče 6 mesecev od sklenitve pogodbe in izvajalca preveri tisti trenutek, ali pa na dan začetka uporabe novele ZJN-3A preveri izvajalca in nato vsakih 6 mesecev. Zavod bi moral v letu 2022 do poteka pogodbe (v juliju 2022) opraviti preveritve najmanj 1-krat, vendar tega ni storil. Ker zavod periodičnih preveritev ni izvajal, je po naši oceni obstajala le majhna verjetnost, da bi ugotovil kršitve izvajalcev ter njunih zakonitih zastopnikov v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, neizpolnjevanjem obveznosti dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in neizpolnjevanjem obveznosti glede oddaje vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja ter da bi ugotovil, ali sta izvajalca storitev uvrščena v evidenco

¹⁴⁸ ZJN-3 (Uradni list RS, št. 91/2015).

¹⁴⁹ Uradni list RS, št. 14/2018. Zahteva izhaja iz drugega odstavka 67. a člena, ki se po predhodni določbi četrtega odstavka 7. člena ZJN-3A uporablja tudi za pogodbe, ki so bile sklenjene pred uveljavitvijo tega zakona.

¹⁵⁰ Št. 430-2/2018/12 z dne 17. 10. 2018.

gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. Na ta način je zavod dopustil, da storitve še naprej izvajata izvajalca, ne glede na to, ali morda kršita predpise s področja delovnega in socialnega prava. Zato je po naši oceni zavod, kljub vključitvi socialne klavzule v pogodbo z izvajalcema čiščenja, ravnal le delno socialno odgovorno in s tem le delno zagotovil učinkovito porabo javnih sredstev. S tem je tudi le delno zagotovil izpolnitev namena zakonodajalca, ki je želel zagotoviti, da izvajalci, ki ne spoštujejo socialne, delovne in davčne zakonodaje ves čas veljavnosti pogodbe, ne bi več izvajali storitev za naročnika, s čimer bi bili pri javnem naročanju v večji meri upoštevani tudi socialni vidiki v smislu spoštovanja delovnega in socialnega prava s poudarkom na zagotavljanju dostojnega dela.

Ukrep zavoda

Zavod je izkazal, da je za izbranega izvajalca storitev čiščenja Celovite storitve d.o.o., s katerim je v letu 2023 sklenil pogodbo za izvajanje storitev čiščenja za potrebe zavoda (sklop 1)¹⁵¹, po izteku vsakih 6 mesecev od sklenitve pogodbe preveril morebitni obstoj relevantnih okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje, ter za izvajalca storitev Celovite storitve d.o.o. in njegovega zakonitega zastopnika morebitni obstoj izključitvenega razloga glede nekaznovanosti. Izkazal je tudi, da je v letu 2025 tudi za izbranega izvajalca storitev čiščenja B + N SL Facility Services d.o.o., s katerim je prav tako v letu 2023 sklenil pogodbo za izvajanje storitev čiščenja za potrebe zavoda (sklop 2 in 3)¹⁵², in njegovo zakonito zastopnico opravil vse potrebne preveritve.

2.3.1.1.2 Storitve čiščenja objektov za namestitev delavcev

Zavod je pred sprejemom odločitve o izbiri ponudnika storitev čiščenja objektov za namestitev delavcev (Valti d.o.o. in Valfat d.o.o.) za gospodarski subjekt kot pravno osebo kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku javnega naročanja, zahteval izpolnitev izjave ter s tem predložitev potrdil, da ne obstajajo okoliščine, povezane z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu: ponudnik ni bil uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami; pri ponudniku v zadnjih 3 letih nista bili ugotovljeni najmanj 2 kršitvi v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri mu ni bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek; gospodarski subjekt ni imel 50 EUR ali več zapadlih, neplačanih obveznih dajatev in drugih denarnih nedavnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in je imel predložene vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja. Zavod ni izkazal, da je v e-Dosjeju¹⁵³ preveril ustrezne podatke in na ta način potrdil podani izjavi ponudnikov, prav tako ni izkazal, da je pri Ministrstvu za pravosodje preveril, da ponudnikoma storitev čiščenja objektov UKC za namestitev delavcev (Valti d.o.o. in Valfat d.o.o.) in njunim zakonitim zastopnikom ni bila izrečena pravnomočna

¹⁵¹ Št. 2544-2023 z dne 1. 10. 2023, sklenjeno na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila št. JN008340/2022.

¹⁵² Št. 2539-2023 z dne 16. 8. 2023.

¹⁵³ Vzpostavljen enotni informacijski sistem, namenjen elektronskemu preverjanju kandidatov, ponudnikov, podizvajalcev in drugih gospodarskih subjektov, na čigar zmogljivosti se sklicuje kandidat ali ponudnik, v nekaterih nacionalnih uradnih evidencah.

sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, kot so spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev. K temu zakon¹⁵⁴ naročnika v primeru postopka za oddajo naročila male vrednosti sicer ne zavezuje, vendar pa se od skrbnega naročnika pričakuje, da se o nekaznovanosti ponudnikov in njihovih zakonitih zastopnikov prepriča v vsakem primeru.

Zavod je v pogodbo z izbranim izvajalcema za storitve čiščenja objektov UKC za namestitve delavcev, ki je bila sklenjena 2. 7. 2021, vključil določila, da je pogodba sklenjena pod razveznim pogojem, ki nastopi v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah. S tem si je zavod zagotovil, da se v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, pogodba prekine. Da pa bi zavod razvezni pogoj lahko v primeru ugotovljenih okoliščin tudi uveljavil, bi moral po izteku vsakih 6 mesecev od sklenitve pogodbe preverjati morebitni obstoj relevantnih okoliščin. Zavod po izteku 6 mesecev od sklenitve pogodbe (to je 2. 1. 2022) niti do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, tovrstnih preveritev ni izvajal¹⁵⁵. Z vključitvijo razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcema Valti d.o.o. in Valfat d.o.o. je tako sicer zagotovil podlago za prekinitev pogodbe, vendar je bilo to pogodbeno določilo le mrtva črka na papirju, saj zavod ni preverjal, ali je pri izvajalcih po preteku vsakih 6 mesecev morda nastopil kateri od izločitvenih pogojev. Zato je po naši oceni obstajala le majhna verjetnost, da bi zavod ugotovil kršitve izvajalcev storitev 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 nedavnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in neizpolnjevanjem obveznosti glede oddaje vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja, ter da bi ugotovil, ali je izvajalec storitev uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. Na ta način je zavod dopustil, da storitve še naprej izvajata izvajalca, ne glede na to, ali morda kršita predpise s področja delovnega in socialnega prava. Zato je po naši oceni zavod, kljub vključitvi razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcema čiščenja objektov za namestitve delavcev, ravnal le delno socialno odgovorno in s tem le delno zagotovil učinkovito porabo javnih sredstev. S tem je tudi le delno zagotovil izpolnitev namena zakonodajalca, ki je želel zagotoviti, da izvajalci, ki ne spoštujejo socialne, delovne in davčne zakonodaje ves čas veljavnosti pogodbe, ne bi več izvajali storitev za naročnika, s čimer bi bili pri javnem naročanju v večji meri upoštevani tudi socialni vidiki v smislu spoštovanja delovnega in socialnega prava s poudarkom na zagotavljanju dostojnega dela.

2.3.1.2 Storitve varovanja

Zavod je postopek izbire izvajalca storitev varovanja zaključil brez izbire v letu 2022, zato izvedba preveritev morebitnega obstoja okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje, pri izbranem izvajalcu pred sklenitvijo pogodbe ter izvedba preveritev, ali je bila pogodba z izbranim izvajalcem sklenjena pod razveznim pogojem, ki nastopi v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah, ni bila predmet revizije. Smo pa to drugo preveritev opravili za pogodbo, na podlagi katere je zavod naročal storitve varovanja v letu 2022. Ugotovili smo, da je zavod na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila v letu 2019¹⁵⁶, 23. 10. 2019 z izvajalcem

¹⁵⁴ Tretji odstavek 47. člena ZJN-3.

¹⁵⁵ Gre za kršitev drugega odstavka 67.a člena ZJN-3.

¹⁵⁶ JN004120/2019.

storitev varovanja (Sintal d.o.o., ki je imel sklenjeno pogodbo o skupni izvedbi naročila z izvajalcem Sintal Fiva d.o.o.¹⁵⁷) in ki je imel podizvajalca (G4S d.o.o. in Sintal Maribor d.o.o.), sklenil pogodbo¹⁵⁸ za obdobje 24 mesecev od dneva podpisa pogodbe, v katero je vključil določila, da je sklenjena pod razveznim pogojem, ki se uresniči v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah. S tem si je zavod zagotovil, da se v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, pogodba prekine. Da pa bi zavod razvezni pogoj lahko v primeru ugotovljenih okoliščin tudi uveljavil, bi moral po izteku vsakih 6 mesecev od sklenitve pogodbe preverjati morebitni obstoj relevantnih okoliščin, za izvajalca storitev in podizvajalcev. Zavod po izteku 6 mesecev od sklenitve pogodbe (to je 23. 4. 2020) niti do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, tovrstnih preveritev ni izvajal¹⁵⁹. Z vključitvijo razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem Sintal d.o.o. je tako sicer zagotovil podlago za prekinitev pogodbe, vendar je bilo to pogodbeno določilo le mrtva črka na papirju, saj zavod ni preverjal, ali je pri izvajalcih oziroma podizvajalcih po preteku vsakih 6 mesecev morda nastopil kateri od izločitvenih pogojev. Na ta način je po naši oceni tudi pri izvajalcih storitev varovanja obstajala le majhna verjetnost, da bi zavod ugotovil kršitve izvajalcev oziroma podizvajalcev storitev 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 sta izvajalca oziroma podizvajalca storitev uvrščena v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. Na ta način je zavod dopustil, da storitve še naprej izvajata izvajalca, ne glede na to, ali morda kršita predpise s področja delovnega in socialnega prava ona, ali podizvajalca. Zato je po naši oceni zavod, kljub vključitvi razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem varovanja, ravnal le delno socialno odgovorno in s tem le delno zagotovil učinkovito porabo javnih sredstev. S tem je tudi le delno zagotovil izpolnitev namena zakonodajalca, ki je želel zagotoviti, da izvajalci, ki ne spoštujejo socialne, delovne in davčne zakonodaje ves čas veljavnosti pogodbe, ne bi več izvajali storitev za naročnika, s čimer bi bili pri javnem naročanju v večji meri upoštevanji tudi socialni vidiki v smislu spoštovanja delovnega in socialnega prava s poudarkom na zagotavljanju dostojnega dela.

Ukrep zavoda

Zavod je izkazal, da je za izvajalca storitev fizičnega varovanja Sintal d.o.o., s katerim je v letu 2025 sklenil pogodbo¹⁶⁰, po izteku 6 mesecev od sklenitve pogodbe preveril morebitni obstoj relevantnih okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje, ter da je za izvajalca storitev Sintal d.o.o. in njegova zakonita zastopnika preveril morebitni obstoj izključitvenega razloga glede nekaznovanosti.

¹⁵⁷ Z dne 28. 8. 2019.

¹⁵⁸ Št. 3841-2019.

¹⁵⁹ Gre za kršitev drugega odstavka 67.a člena ZJN-3.

¹⁶⁰ Št. 0784-2025 z dne 28. 2. 2025, sklenjeno na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila št. JN001243/2025.

2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb

Zavod od izbranih ponudnikov za izvajanje storitev čiščenja ni zahteval dodatnih pojasnil in utemeljitev elementov ponudbe, saj za to niso bili podani zakonski razlogi. V primeru odprtega postopka je zavod za 1. sklop in 2. sklop prejel 2 dopustni ponudbi, od katerih je bila ena od druge za 1. sklop cenejša za 6 %. Za 2. sklop je bila nižja ponudba cenejša od druge za 28 % ter za 16 % nižja od povprečne vrednosti obeh ponudb. Za 3. sklop je prejel samo 1 dopustno ponudbo, za 4. sklop ni prejel nobene dopustne ponudbe, za 5. sklop pa ni prejel nobene ponudbe. V postopku oddaje javnega naročila male vrednosti pa je zavod prejel 3 ponudbe, od katerih je bila le 1 dopustna. V postopku oddaje javnega naročila za storitve varovanja nobena od prejetih ponudb ni bila dopustna.

2.3.3 Zahteve in merila za izbor

Zavod je v razpisni dokumentaciji odprtega postopka med pogoji za sodelovanje za izvajanje storitev čiščenja zahteval, da ima ponudnik v času oddaje ponudbe v delovnem razmerju za polni delovni čas (40 ur/teden) zaposlene minimalno 3 osebe, če je kandidiral za vse prve tri razpisane sklope, oziroma 2 osebi, če je ponudnik kandidiral samo na en razpisani sklop, z najmanj VI. stopnjo izobrazbe, smer sanitarni inženir ali druge zdravstvene smeri, vsaj ena od teh oseb je morala imeti zaključeno podiplomsko izobraževanje iz bolnišnične higiene na medicinski fakulteti, morale so aktivno znati slovenski jezik ter biti precepljene proti hepatitisu B. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogojev je ponudnik izpolnil izjavo, priložil seznam ljudi, iz katerega je bilo razvidno izpolnjevanje navedenih zahtev, ter priložil fotokopije dokazil za posameznike o zaključenem izobraževanju. Zavod si je pridržal pravico, da lahko preveri izpolnjevanje zahtevanih pogojev pri naključno izbranih delavcih. Ponudniki storitev čiščenja oken, steklenih površin in teras so morali predložiti tudi izjavo, da imajo izvajalci potrdilo za dovoljeno delo na višini. Sicer je zavod zahteval, da mora ponudnik za opravljanje storitev zagotoviti dovolj primerne kadra, ki je usposobljen glede na delovno okolje, in sicer na vseh nivojih. Drugih zahtev zavod v razpisni dokumentaciji glede čistilcev ni postavil.

Režim čiščenja prostorov po posameznih sklopih (število čiščenj – kot na primer dnevno, 3-krat tedensko, neto kvadratura čiščenja po posameznih prostorih lokacij) je bil določen v razpisni dokumentaciji. Zavod je predložil seznama čistilcev obeh izbranih ponudnikov, ki ju je pridobil ob primopredaji poslov¹⁶¹. Izvajalec Celovite storitve d.o.o. je zagotavljal 26 čistilcev (za 1. sklop), izvajalec B + N SL Facility Services d.o.o. pa 49 čistilcev (za 2. in 3. sklop). Skupna površina za čiščenje prostorov (v prvih 3 sklopih), ne glede na pogostost čiščenja, je znašala 74.274 m², neto površina oken, steklenih površin ter teras, ne glede na pogostost čiščenja, pa je znašala 30.220 m². Sekcija čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije¹⁶² je sicer izdelala le priporočila za splošne bolnišnice do 400 postelj (kamor se zavod sicer ne uvršča), v skladu s katerimi posamezni čistilec vzdržuje približno 400–600 m² površin. V primeru zavoda bi to pomenilo za prve 3 sklope najmanj 186 čistilcev. Glede na to, da sta ponudnika zagotavljala bistveno manjše število čistilcev od priporočil za splošne bolnišnice, obstaja tveganje, da zavod z zahtevami, ki jih je postavil v razpisni

¹⁶¹ Primopredajni zapisnik o izvajanju higiene prostorov in opreme v bolnišnici z izvajalcem B + N SL Facility Services d.o.o. oziroma z izvajalcem Celovite storitve d.o.o. z dne 22. 8. 2018.

¹⁶² [URL: <https://www.cistilci.si/stran/priporoceni-normativi-dnevnega-ciscenja>], 16. 5. 2025.

dokumentaciji glede ustreznega števila kadra, ni storil dovolj v smeri zagotavljanja socialne varnosti čistilcev.

Zavod je v razpisni dokumentaciji postopka za oddajo naročila male vrednosti za storitev čiščenja objektov za namestitve delavcev med strokovnimi zahtevami navedel, da mora ponudnik zagotoviti stalnost osebja. Zahteval je, da ima ponudnik v rednem delovnem razmerju minimalno 4 delavce z najmanj II. stopnjo izobrazbe (osnovna šola), s tečajem varstva pri delu, zdravniškim pregledom (sposobnost opravljanja dela), znanjem slovenskega jezika ter da so precepljeni proti hepatitisu B. Zahteval je tudi 1 usposobljeno osebo, pristojno za nadzor nad izvajanjem pogodbe, vodenjem zaposlenih, rednim izvajanjem čiščenja in vodenjem evidence ter za kontakt z zavodom, ki mora imeti najmanj VI. stopnjo izobrazbe, smer sanitarni inženir. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogojev je ponudnik izpolnil izjavo. Zavod je v razpisni dokumentaciji določil, da lahko preveri izpolnjevanje zahtevane kadrovske strukture pred podpisom pogodbe ali tekom izvajanja javnega naročila, vendar zavod ni izkazal, da bi te preveritve opravil. Izbrani ponudnik je moral pred podpisom pogodbe zavodu predložiti dokazila o zahtevanih dodatnih znanjih in cepilnem statusu delavcev, ki bodo izvajali čiščenje. Teh preveritev zavod prav tako ni izkazal. V razpisni dokumentaciji je bila določena obvezna 40-urna prisotnost delavcev izvajalca vsak dan od ponedeljka do petka, in sicer od 7.00 do 15.00. V primeru, da vikend in prazniki trajajo 3 ali več dni zapored, je prisotnost delavke na praznični dan obvezna 4 ure, in sicer od 8.00 do 12.00. V primeru večjih izselitev zdravnikov ob sobotah in novih vselitvah v ponedeljek, ali ob drugih nepredvidenih potrebah, izselitvah v popoldanskem času in podobno, je zavod lahko določil drugačno prisotnost osebja, kar pomeni tudi delo v dveh turnusih in ob sobotah in nedeljah v okviru tedensko opravljenih 40 ur. Zavod je le na eni lokaciji¹⁶³ zahteval dnevno čiščenje, na drugih pa 1-krat do 2-krat tedensko, mesečno, ob vselitvi ali izselitvi oziroma po potrebi. Podrobnejši režim čiščenja (med drugim pogostost ter predmet čiščenja na posamezni lokaciji) je bil opredeljen v razpisni dokumentaciji, celotna površina objektov, ki je bila predmet javnega naročila, je znašala 5.373 m²¹⁶⁴, od tega je bila površina dnevnega čiščenja prostorov 3.196 m².

Na področju nastanitvene dejavnosti za storitve čiščenja ni predpisanih enotnih standardov ali normativov, ki bi jih moral zavod pri zaposlovanju delavcev za izvajanje teh storitev upoštevati. Edini predpis, ki določa normativ za čistilce v dijaških domovih (ki obsega tudi nastanitvene prostore), je Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva¹⁶⁵. Ta določa¹⁶⁶, da ravnatelj šole ali dijaškega doma sistemizira eno delovno mesto čistilca na 900 m² uporabne neto čistilne talne stavbne površine, ki se vsakodnevno čisti¹⁶⁷. Zavod je s tem, ko je za zagotovitev izvedbe storitev čiščenja objektov za namestitve delavcev opredelil potrebno število čistilcev, omejil tveganje, da storitve ne bi bile izvedene oziroma ne bi bile izvedene dovolj kakovostno, po drugi strani pa je s tem pripomogel zagotoviti čistilcem, ki so izvajali

¹⁶³ Vidovdanska cesta.

¹⁶⁴ Brez stanovanj (58 * 120 m²).

¹⁶⁵ Uradni list RS, št. 62/10, 99/10, 47/17, 30/18, 16/21 in 178/21.

¹⁶⁶ V 47. členu.

¹⁶⁷ Vendar iz drugega odstavka tega člena izhaja, da se v to uporabno neto čistilno talno stavbno površino med drugim ne všteva kvadratura sob v dijaških domovih, ki so namenjene bivanju dijakov, in sob, ki se oddajajo študentom in drugim zunanjim uporabnikom.

storitve v zavodu, boljše in bolj varne delovne pogoje (na primer, da ne bi imeli drobljenega delovnega časa, večkratne prekinitve delovnega časa, prekoračene zakonske omejitve glede števila nadur, obsežnega premeščanja med različnimi naročniki storitev in podobno).

Zavod je v razpisni dokumentaciji za neposredno izvajanje storitev čiščenja objektov za namestitve delavcev zahteval minimalno 4 delavce (z najmanj II. stopnjo izobrazbe), ki so v rednem delovnem razmerju pri izvajalcu. Zavod s podatkom o tem, koliko delavcev je dejansko opravljalo storitev čiščenja objektov za namestitve delavcev v letu 2022, ni razpolagal. Izpolnjevanje pogoja je preverjal zgolj z izjavo ponudnika. Zavod je z zahtevo, da storitev čiščenja objektov za namestitve delavcev opravljajo najmanj 4 delavci (smiselno upošteva normative za čiščenje dijaških domov), za potrebe dnevnega čiščenja zagotovil minimalne standarde dela. Vendar pa ocenjujemo, da zgolj z navedbo zahtev v razpisni dokumentaciji, ne da bi preverjal izpolnjevanje teh zahtev, ni v celoti obvladoval tveganja, da izvajalec dejansko ne zagotavlja tolikšne socialne varnosti svojim delavcem, kot to izhaja iz razpisne dokumentacije in predložene ponudbe.

Za oddajo storitev varovanja je zavod v razpisni dokumentaciji med strokovnimi zahtevami navedel, da mora imeti ponudnik najmanj 8 varnostnikov nadzornikov s pridobljeno nacionalno poklicno kvalifikacijo, kar je moral izkazati s potrdilom pooblaščenice organizacije s strani Ministrstva za notranje zadeve za izobraževanje varnostnega osebja¹⁶⁸, s predložitvijo fotokopije obrazca M1 pa je moral izkazati, da so navedeni varnostniki nadzorniki zaposleni pri ponudniku ali podizvajalcu za polni delovni čas. Po naši oceni obrazci M1 ne dokazujejo nujno tega, kar je zavod ocenjeval – to je, da imajo osebe, ki bodo izvajale storitev varovanja v zavodu, s ponudnikom sklenjene pogodbe o zaposlitvi. Ponudnik je moral zagotoviti 24-urno prisotnost vsaj 1 varnostnika nadzornika na območju zavoda. Ponudnik je moral zagotoviti ustrezno število varnostnikov za pokrivanje varnostnih točk, določenih v razpisni dokumentaciji, kar je dokazoval z izjavo o zagotovitvi ustreznega števila varnostnikov za nemoteno varovanje vseh varnostnih točk. Iz razpisne dokumentacije izhaja, da je ponudnik moral zagotoviti na 11 lokacijah 24-urno prisotnost 1 varnostnika in na 1 lokaciji 2 varnostnikov, na 4 lokacijah pa prisotnost 1 varnostnika na delovne dneve od 6.00 do 20.00. Ponudnik je moral imeti zaposlene najmanj 4 varnostnike, ki so bili usposobljeni za reševanje iz dvigal oziroma če je ponudbo oddala skupina ponudnikov, je moral imeti vsak ponudnik in njegov podizvajalec, ki izvaja storitve, za katere se zahteva licenca za varovanje ljudi in premoženja, najmanj 2 varnostnika, usposobljena za reševanje iz dvigal. Če je v skupini ponudnikov vse storitve, za katere se je zahtevala licenca za varovanje ljudi in premoženja, izvajal samo 1 izvajalec, je moral ta imeti najmanj 4 varnostnike, ki so bili usposobljeni za reševanje iz dvigal. Kot dokaz za izpolnjevanje te zahteve, je moral ponudnik predložiti fotokopije potrdil pooblaščenice organizacije o opravljenem usposabljanju za reševanje iz dvigal za varnostnike, fotokopije službenih izkaznic in dokazila o zaposlitvi za polni delovni čas¹⁶⁹. Vzorec pogodbe je vključeval določilo, da mora izvajalec pogodbenih del opravljati izključno z delavci, ki so pri njem v delovnem razmerju in imajo ustrezno licenco. Predvideno število ur varovanja v razpisni dokumentaciji je bilo

¹⁶⁸ Če je ponudbo oddala skupina ponudnikov ali podizvajalcev, je moral imeti vsak ponudnik ali njegov podizvajalec, ki je izvajal storitve, za katere se je zahtevala licenca za varovanje ljudi in premoženja, najmanj 4 varnostnike nadzornike s pridobljeno nacionalno poklicno kvalifikacijo, oziroma 8 varnostnikov nadzornikov, če je v skupini ponudnikov vse storitve, za katere se je zahtevala licenca za varovanje ljudi in premoženja, izvajal samo 1 izvajalec.

¹⁶⁹ Kot ustrezna dokazila o zaposlitvi za polni delovni čas so bile fotokopije obrazca M1.

127.320 ur/leto oziroma 254.640 ur za 2 leti. Pri izračunu letnega števila ur je izhajal iz zahtevane prisotnosti varnostnikov, in sicer 24-urne na 11 lokacijah oziroma 14-urne na 4 lokacijah.

Merila in uteži, ki jih je zavod uporabil pri ocenjevanju ponudb za izbiro izvajalcev storitev čiščenja, smo predstavili v točki 2.2.2.1. V izvedenem odprtem postopku med merila za ocenjevanje ponudb zavod poleg cene ni vključil drugih meril, ki bi se nanašala na kakovost ter okoljske in socialne vidike, pri čemer ga v začetku postopka oddaje javnega naročila¹⁷⁰ veljavni zakon k temu niti ni zavezoval¹⁷¹. Zavod je tudi v postopku za oddajo storitev čiščenja objektov za namestitev delavcev kot edino merilo določil ceno, kar pomeni, da zavod ni niti formalno zadostil zakonskim določbam¹⁷², ki naročnike zavezujejo k obvezni vključitvi socialnih meril za delovno intenzivne panoge, kamor spadajo storitve čiščenja¹⁷³. Zavod je z vključitvijo zahtev glede zagotavljanja stalnega osebja in glede števila redno zaposlenih delavcev za izvajanje storitev čiščenja objektov za namestitev delavcev v razpisno dokumentacijo sicer ravnal v smeri socialne odgovornosti, vendar bi kljub temu moral slediti tudi zakonskim zahtevam po vključitvi socialnih meril v postopke javnega naročanja storitev s področja delovno intenzivnih panog.

Merila in uteži, ki jih je zavod uporabil pri ocenjevanju ponudb za izbiro izvajalcev storitev varovanja, smo predstavili v točki 2.2.2.2. Zavod je za oddajo storitev varovanja zunanjim izvajalcem med merila za ocenjevanje ponudb vključil poleg cene tudi merilo, ki se je nanašalo na socialne vidike, to je povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega pri ponudnikih in njihovih podizvajalcih, ki v predmetnem javnem naročilu izvajajo storitve, za katere se v skladu z ZZasV-1 zahteva licenca za varovanje ljudi in premoženja. Zavod je v razpisni dokumentaciji zapisal, da "je to element, ki ključno vpliva na zadovoljstvo in s tem posredno na kakovost dela zaposlenih varnostnikov, zlasti v delovno-intenzivni panogi". Zavod je kot dokazilo zahteval obrazec S.BON-1, iz katerega ne izhaja podatek o povprečni mesečni bruto plači na zaposlenega pri ponudnikih in njihovih podizvajalcih, ki v predmetnem javnem naročilu izvajajo storitve, za katere se v skladu z ZZasV-1 zahteva licenca za varovanje ljudi in premoženja, temveč podatek na obrazcu zajema povprečno plačo vseh zaposlenih pri ponudniku. Zato z zahtevanim obrazcem po naši oceni ni bil dosežen glavni namen postavljenega merila, to je, da pri zavodu storitve opravljajo zadovoljni in motivirani varnostniki.

Pri storitvah varovanja so bila merila obtežena tako, da je utež cene prevladovala, saj je predstavljala 90-odstotni delež pri ocenjevanju ponudb, socialno merilo pa 10-odstotni delež. Zavod je z vključitvijo socialnega merila pri javnem naročanju varovanja zadostil zakonskim določbam. MJU sicer priporoča dodelitev večje teže socialnim in drugim merilom v primerjavi s ceno, saj je njihov namen, da se z merili zagotovi, da ponudniki delovno intenzivnih storitev upoštevajo zakonodajo o plačah, socialnih prispevkih, davčnih obveznostih ter kolektivnih pogodbah. Čeprav socialno merilo pri javnem naročanju varovanja, ki ga je določil zavod, ni v celoti sledil usmeritvam MJU, pa je zavod socialno merilo obtežil v večjem deležu, kot so ga v povprečju določili javni naročniki, ki so

¹⁷⁰ Sklep o začetku postopka je generalni direktor zavoda sprejel 21. 12. 2017.

¹⁷¹ 84. člen ZJN-3 se je pričel uporabljati 1. 11. 2018.

¹⁷² Saj je bil postopek izveden v letu 2021.

¹⁷³ Gre za kršitev 5. odstavka 84. člena ZJN-3.

v letu 2022 objavili javno naročilo varovanja, saj je povprečni delež socialnega merila v primerjavi s ceno znašal 9,7 %¹⁷⁴.

Pri izbiri izvajalca storitev varovanja merila sicer niso igrala vloge, saj zavod ocenjevanja ponudb po merilih ni izvedel, ker ni prejel nobene dopustne ponudbe.

Ukrep zavoda

Zavod je po revizijskem obdobju objavil več postopkov javnih naročil storitev čiščenja in storitev varovanja, pri čemer iz razpisne dokumentacije postopkov pod št. JN008340/2022, JN009111/2024, JN005528/2025, JN000623/2023, JN9077/2024, JN008128/2024 izhaja, da je med merili poleg cene določil tudi socialna merila.

¹⁷⁴ V letu 2022 je javno naročilo storitev varovanja objavilo 18 javnih naročnikov, pri čemer jih 5 ni določilo socialnih meril; 13 je socialna merila določilo, pri čemer se je delež socialnih meril v primerjavi s ceno gibal med 3 % in 20 %. Povprečni delež socialnih meril v primerjavi s ceno je znašal 9,7 % (vir: portal javnih naročil).

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana** v delu, ki se nanaša na zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v letu 2022. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ravnanja Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana v tem delu, smo iskali odgovore na vprašanja, ali je bil Univerzitetni klinični center Ljubljana pri odločanju o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem učinkovit, ali je pri izbiri zunanjih izvajalcev podpornih storitev sledil temeljnim načelom javnega naročanja ter ali je zagotovil socialno odgovorno javno naročanje.

Menimo, da je bil Univerzitetni klinični center Ljubljana v letu 2022 pri zagotavljanju zunanjega izvajanja podpornih dejavnosti **delno učinkovit**.

Univerzitetni klinični center Ljubljana pred sprejemom odločitve o oddaji storitev varovanja ter drugih pravnih storitev zunanjim izvajalcem ni izdelal ustreznih analiz, s katerimi bi podprl odločitev za oddajo storitev zunanjim izvajalcem. Tako ni izkazal, da je zunanje izvajanje teh storitev stroškovno učinkovitejše kot izvajanje z notranjimi viri, niti ni ugotavljal prednosti in slabosti oddajanja storitev varovanja in drugih pravnih storitev v izvajanje zunanjim izvajalcem. Med revizijo je sicer navedel razloge za oddajo storitev v zunanje izvajanje, ki pa jih ni podkrepil z zadostnimi in ustreznimi podatki, analizami oziroma drugimi aktivnostmi.

Stanje na trgu je raziskal le pred pripravo odprtih postopkov za oddajo javnih naročil za storitve čiščenja in pranja perila. Pri oblikovanju ocenjene vrednosti za javno naročilo storitev čiščenja, ki jih je oddal po odprtem postopku, ter za javno naročilo storitev pranja perila je tako izhajal iz ustreznih podatkov, pri izračunu ocenjene vrednosti za javno naročilo storitev varovanja pa s takšnimi podatki ni razpolagal, saj raziskave trga pred pričetkom postopka javnega naročanja ni opravil. Pri izračunu ocenjenih vrednosti storitev čiščenja, varovanja in pranja perila ni upošteval predvidenih sprememb plač pri izvajalcih storitev zaradi spremembe višine minimalne plače v obdobju izvajanja naročila, niti ni upošteval predvidne rasti cen življenjskih potrebščin (predvsem pri čistilnih sredstvih in delovnih pripomočkih), ki vplivajo na ceno storitev. Pri oblikovanju ocenjene vrednosti preostalih storitev čiščenja, ki jih ni oddal v odprtem postopku, pa ni ustrezno upošteval vrednosti vseh istovrstnih storitev, ki jih je oddal v izvajanje zunanjim izvajalcem. Tudi pri izračunu ocenjene vrednosti drugih pravnih storitev ni upošteval, da je šlo pri storitvah pravnega svetovanja za istovrstne storitve, zato bi moral pri izračunu ocenjene vrednosti upoštevati vrednost vseh storitev skupaj in izbrati ustrezen postopek oddaje javnega naročila glede na skupno vrednost teh storitev. Ravnanje Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana v zvezi z določitvijo ocenjenih vrednosti dela storitev čiščenja, storitev varovanja in drugih pravnih storitev, oddanih v zunanje izvajanje, tako ni bilo v celoti transparentno. Poleg tega na seznam javnih naročil, ki jih je oddal v letu 2022, ni vključil vseh storitev čiščenja, varovanja ter pravnih storitev, zato glede teh storitev ni zagotovil preglednosti izvajanja javnih naročil in s tem dostopa do informacij o oddanih javnih naročilih.

Univerzitetni klinični center Ljubljana je za oddajo storitev čiščenja, storitev pranja perila in storitev varovanja predmet, merila in pogoje v razpisni dokumentaciji oblikoval tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja pri oddaji javnih naročil, saj so bili merila in pogoji za vse ponudnike enaki, vsi so bili o njih hkrati obveščeni v okviru razpisne dokumentacije. Merila so bila oblikovana tako, da so omogočala primerljivost med ponudniki, teža je bila navedena v razpisni dokumentaciji, prav tako je bilo merilo oblikovano sorazmerno predmetu javnega naročila in je zagotovilo učinkovito in pošteno

konkurenco ter enakopravno obravnavo ponudnikov. Tehnične specifikacije so bile jasne in enake za vse ponudnike, vendar pa je kot ustrezne reference ponudnikov storitev varovanja štel take, s katerimi je zožil konkurenco. Zavod je pri izbiri izvajalcev storitev pranja perila in storitev varovanja izbral ustrezno vrsto postopka in zagotovil spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja. Zaradi neustrezne določitve ocenjene vrednosti dela storitev čiščenja in drugih pravnih storitev izvajalcev ni izbral na pregleden način in po predpisanem postopku, zato ni ravnal transparentno, kršil pa je tudi načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki ter tako ni zagotovil v celoti gospodarne in učinkovite porabe javnih sredstev.

Univerzitetni klinični center Ljubljana je pred sprejemom odločitve o izbiri izvajalca storitev čiščenja v odprtem postopku preveril morebiten obstoj okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri ponudnikih in zakonitih zastopnikih. Pred sprejemom odločitve o izbiri izvajalca storitev čiščenja objektov za namestitev delavcev pa teh preveritev ni opravil. Pogodbe z izbranimi izvajalci storitev čiščenja za potrebe zavoda, čiščenja objektov za namestitev delavcev in varovanja je sklenil pod razveznim pogojem in s tem zagotovil podlago za prekinitev pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, vendar pa po preteku določenega časa ni preveril, ali morda niso nastopile okoliščine za razvezo pogodbe, ter tako ravnal socialno odgovorno le pred sklenitvijo pogodb. Odločitev glede potrebnega števila čistilcev za izvajanje storitev čiščenja, oddanih v odprtem postopku, je prepustil ponudnikom, s tem pa tudi skrb za kakovostne in varne delovne pogoje. Enako je ravnal glede števila potrebnih varnostnikov za pokrivanje varnostnih točk, določil pa je potrebno število varnostnikov nadzornikov ter varnostnikov za reševanje iz dvigal. Za čiščenje objektov za namestitev delavcev je sicer zahteval ustrezno število čistilcev, s čimer naj bi zagotovil minimalne standarde dela, vendar pa izpolnjevanja teh zahtev ni preverjal. Med merila za ocenjevanje ponudb izvajalcev storitev čiščenja, oddanih v odprtem postopku, ni vključil meril, ki bi se nanašala na socialne vidike, saj ga zakon k temu ni zavezoval, medtem ko bi jih med merili za oddajo storitev čiščenja objektov za namestitev delavcev moral vključiti, vendar tega ni storil, kar pomeni, da niti formalno ni sledil načelu socialno odgovornega javnega naročanja. Med merila za ocenjevanje ponudb za izbiro izvajalcev storitev varovanja je sicer vključil merilo, ki se je nanašalo na socialne vidike, vendar pa ni zahteval ustreznega dokazila, zato po našem mnenju ni bil dosežen glavni namen merila, to je, da bi pri zavodu storitve opravljali zadovoljni in motivirani varnostniki. Čeprav Univerzitetni klinični center Ljubljana ni v celoti sledil usmeritvam Ministrstva za javno upravo o razmerjih med težo socialnih in drugih meril v primerjavo s ceno, pa je socialnim merilom določil večjo utež kot drugi javni naročniki, ki so v letu 2022 objavili javna naročila storitev varovanja.

4. Priporočila

Univerzitetnemu kliničnemu centru Ljubljana priporočamo, naj:

- pri določanju števila potrebnih izvajalcev pri vseh delovno intenzivnih storitvah, glede katerih obstajajo normativi strokovnih ali stanovskih združenj, v čim večji meri upošteva normative v smeri zagotavljanja minimalnih standardov dela;
- v postopkih javnega naročanja preverja izpolnjevanje zahtev iz razpisne dokumentacije z dokazili in ne le z izjavami ponudnikov, ki se nanašajo na zagotavljanje socialne varnosti delavcev in spoštovanje delavnopravne zakonodaje.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Univerzitetnemu kliničnemu centru Ljubljana,
2. Jožetu Golobiču,
3. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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