



REVIZIJSKO POROČILO

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v SNG Opera in balet 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 SNG Opera in balet Ljubljana

Številka: 322-1/2024-36

Ljubljana, 17. februarja 2025

Povzetek

Računsko sodišče izvaja prečno revizijo učinkovitosti zagotavljanja izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci, v 7 javnih zavodih, in sicer v: Narodni in univerzitetni knjižnici, **Slovenskem narodnem gledališču Opera in balet Ljubljana** (v nadaljevanju: zavod), Splošni bolnišnici Celje, Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana, Zdravstvenem domu Ljubljana, Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti ter Univerzi v Ljubljani, Ekonomski fakulteti.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti revidiranih javnih zavodov pri zagotavljanju izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci. Računsko sodišče je podalo mnenje, da je bil zavod pri tem **neučinkovit**.

Zavod pred sprejemom odločitve o oddaji storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi ni izdelal ustreznih analiz, s katerimi bi podprl odločitev za oddajo storitev zunanjim izvajalcem, in ni izkazal, da je zunanje izvajanje teh storitev učinkovitejše kot izvajanje z notranjimi viri.

Pred pripravo javnih naročil za storitve čiščenja in varovanja ter odnosov z javnostmi zavod ni raziskal stanja na trgu. Načina izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila čiščenja in varovanja ni bilo mogoče potrditi, v ocenjenih vrednostih obeh vrst storitev pa tudi niso bile upoštevane vse istovrstne storitve. Pri izbiri izvajalca pretežnega dela storitev čiščenja in varovanja je zavod izbral ustrezno vrsto postopka, zagotovil preglednost postopka in enakopravno obravnavo ponudnikov, tehnične specifikacije, merila in pogoje v razpisni dokumentaciji pa je oblikoval tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja. Pri izbiri izvajalca storitev s področja odnosov z javnostmi pa zavod ni sledil zahtevi po upoštevanju načel gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, saj je pridobil le ponudbo izbranega izvajalca, zaradi istovrstnosti storitev ter zaradi večletnega rednega ponavljanja javnih naročil storitev, oddanih vedno istemu izvajalcu, pa bi bilo najbolj ustrezno, če bi zavod izvajalca storitev izbral v katerem od bolj transparentnih postopkov, ki jih določa zakon. Zavod ni izkazal, da je z objavo seznama evidenčnih javnih naročil, oddanih v letu 2022, na portalu javnih naročil zagotovil preglednost izvajanja evidenčnih javnih naročil in s tem dostop do informacij o oddanih evidenčnih javnih naročilih.

Zavod ni zagotovil socialno odgovornega javnega naročanja, saj se pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila z izbranim ponudnikom storitev čiščenja oziroma varovanja ni prepričal o morebitnem obstoju nekaterih relevantnih okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje, med merila pa kljub izrecni zakonski zahtevi ni vključil takšnih, ki bi zasledovala

socialne vidike. V primeru ugotovljenih okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, si je sicer zagotovil podlago za prekinitev pogodb, vendar pa po preteku določenega časa ni preveril, ali morda niso nastopile okoliščine za razvezo pogodbe. Zavod tudi ni omejil tveganja, da storitve čiščenja in varovanja ne bi bile izvedene oziroma ne bi bile izvedene dovolj kakovostno, niti ni vsaj poskusil zagotoviti boljših in bolj varnih delovnih pogojev delavcem za daljše obdobje, je pa ravnanje v smeri socialne odgovornosti izkazal s tem, da je zahteval stalno ekipo čistilcev ter redno zaposlitev izvajalcev čiščenja in varovanja.

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

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Predstavitev revidiranja	10
1.3 Predstavitev področja revizije	11
1.3.1 Zunanje izvajanje dejavnosti	11
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 odnosov z javnostmi	15
2. Ugotovitve	16
2.1 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem	16
2.1.1 Storitve čiščenja in varovanja	18
2.1.2 Storitve odnosov z javnostmi	20
2.2 Izbira zunanjih izvajalcev podpornih storitev	24
2.2.1 Ocenjena vrednost	24
2.2.1.1 Preverjanje trga storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi	25
2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja	26
2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja	27
2.2.1.4 Ocenjena vrednost storitev s področja odnosov z javnostmi	28
2.2.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročila	29
2.2.2.1 Storitve čiščenja	31
2.2.2.2 Storitve varovanja	33
2.2.2.3 Storitve s področja odnosov z javnostmi	35
2.2.3 Vodenje in objava seznama javnih naročil	35
2.3 Socialno odgovorno javno naročanje	36
2.3.1 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje	39
2.3.1.1 Storitve čiščenja	39
2.3.1.2 Storitve varovanja	40
2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb	42
2.3.3 Zahteve in merila za izbor	42
3. Mnenje	46

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	48
5. Priporočila	50

1. Uvod

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

Naša pristojnost je na podlagi opravljene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti zavoda pri zagotavljanju izbranih podpornih dejavnosti, ki jih je zavod oddal zunanjim izvajalcem v obdobju od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2022. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Računsko sodišče izvaja prečno revizijo učinkovitosti zagotavljanja izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci, v 7 javnih zavodih, in sicer v: Slovenskem narodnem gledališču Opera in balet Ljubljana, Narodni in univerzitetni knjižnici, Splošni bolnišnici Celje, Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana, Zdravstvenem domu Ljubljana, Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti ter Univerzi v Ljubljani, Ekonomski fakulteti.

S prečno revizijo smo zajeli naslednje podporne dejavnosti⁵: storitve čiščenja prostorov, pranje perila, varovanje zgradb in prostorov, pravne in odvetniške storitve ter storitve odnosov z javnostmi. Pri posameznem revidiranem javnem zavodu smo v revizijo vključili le tiste od navedenih storitev, pri katerih je bil promet z izvajalci v letu 2022 enak ali je presegal 20.000 EUR. V zavodu so bile to storitve čiščenja prostorov, varovanja zgradb in prostorov in odnosov z javnostmi.

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

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

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

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

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-1/2024-3.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

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

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

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

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

1.2 Predstavitev revidiranja

Zavod deluje kot osrednje nacionalno glasbeno in baletno gledališče⁶. Z umetniškim ansamblom in Gledališkim ateljejem, ki ga soupravlja⁷ z javnim zavodom Slovensko narodno gledališče Drama Ljubljana, omogoča trajno in kakovostno umetniško produkcijo, reprodukcijo in postprodukcijo. Ustanovitelj zavoda je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa izvaja Vlada Republike Slovenije. Organi zavoda so direktor, svet in strokovni svet.

Zavod je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2022 izkazoval sredstva v vrednosti 27.408.300 EUR, ki so bila za 2,7 % 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	13.374.357	13.212.482	101
Odhodki	13.640.887	12.930.192	105
Presežek odhodkov nad prihodki	266.530	0	/
Presežek prihodkov nad odhodki	0	282.290	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 293 zaposlenih.

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

- Staš Ravter, direktor, do 9. 2. 2025,
- Marko Hribernik, direktor, od 10. 2. 2025.

⁶ 2. člen Sklepa o ustanovitvi javnega zavoda Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana (Uradni list, št. 56/03, 98/08, 2/09, 37/10, 197/20 in 60/22).

⁷ Zavod ima na podlagi Sklepa o ustanovitvi javnega zavoda Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana v upravljanju 65-odstotni delež Gledališkega ateljeja, preostali delež pa je v upravljanju SNG Drama Ljubljana. Na podlagi Pogodbe o soupravljanju Gledališkega ateljeja (z dne 12. 5. 2004; pogodba je prenehala veljati 30. 8. 2009) je ta organiziran v okviru zavoda, opravlja pa dela tako za zavod kot tudi za SNG Drama Ljubljana. Prostori Gledališkega ateljeja so na Prešernovi ulici v Ljubljani. Gledališki atelje izdeluje scensko opremo za celoten obseg programa; izdeluje kostume za celoten obseg programa; izdeluje rekvizite za celoten obseg programa; skladišči scensko opremo, kostume in rekvizite v času izdelave; opravlja druga dela – slikarska, kiparsko-kašerska, ključavničarska, krojaško-šiviljska in čevljarska, potrebna za uprizoritev predstav.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Zunanje izvajanje dejavnosti

Pri zunanjem izvajanju dejavnosti ali tako imenovanem outsourcingu⁸ organizacija zaupa izvajanje določenih dejavnosti zunanjim izvajalcem. Največkrat gre pri tem za dejavnosti, ki podpirajo osnovno poslovanje organizacije, njihova oddaja v zunanje izvajanje pa naj bi organizaciji omogočala, da se bolj osredotoči na izvajanje svoje osnovne dejavnosti. Podporne storitve so pomembne za nemoteno delovanje organizacije, vsaka organizacija namreč potrebuje čisto in varno delovno okolje, računovodstvo, možnost kadrovanja, pravno svetovanje in podobno.

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

V zadnjih 10 letih so se tudi v Sloveniji vse bolj razširili poslovni modeli, pri katerih gre za eksternalizacijo delovnih razmerij, torej njihov prenos na zunanje izvajalce. Razširjena sta predvsem dva modela, in sicer prvi, kjer zunanji ponudnik naročniku posreduje delavce, ki se vključijo v naročnikov delovni proces in odgovarjajo naročniku (začasno agencijsko delo), ter drugi, kjer zunanji ponudnik naročniku zagotovi opravljeno storitev na podlagi pogodbe, gre torej za prenos storitve/dejavnosti na zunanjega izvajalca. Čeprav poslovni model outsourcinga sam po sebi ni sporen, se ga v Sloveniji in drugod po svetu pogosto izkorišča v škodo delavk in delavcev.⁹

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.¹⁰ 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

⁸ 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.

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

¹⁰ Povzeto po Klemen Kavčič: Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij, objavljeno v reviji Management, 2007, letnik 2, št. 4, str. 303–318; [URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjlvL_hgqaEAxVH4AIHHXlxD6MQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.fm-kp.si%2Fzalozba%2Ffissn%2F1854-4231%2F2_303-318.pdf&usg=AOvVaw3C7q_eWleAz5AeinFYDV97&opi=89978449], 9. 5. 2024.

oziroma ki bi podprle odločitev naročnika podpornih dejavnosti – v našem primeru javnega zavoda, da se kljub obstoju notranjih virov odloči za oddajo podpornih storitev zunanjemu izvajalcu oziroma da se v primeru neobstoja notranjih virov ne odloči za zaposlovanje delavcev z ustreznimi znanji in izkušnjami, temveč za oddajo storitev zunanjemu izvajalcu. V nadaljevanju pa je tudi pomembno, da svojo odločitev po preteku določenega obdobja preverja glede na razloge in kriterije, zaradi katerih je svojo odločitev sprejel.

V javnem sektorju se v zunanje izvajanje lahko prenese izvajanje podpornih dejavnosti, torej tistih, ki ne sodijo med osnovne dejavnosti javnega subjekta – v primeru javnih zavodov torej dejavnosti, ki ne pomenijo neposrednega izvajanja javne službe, za katero je javni zavod ustanovljen, in morebitnih javnih pooblastil. Vendar pa mora javni zavod v primeru, ko podporno storitev odda v zunanje izvajanje, pri izbiri izvajalca slediti veljavni zakonodaji s področja javnega naročanja in zagotoviti spoštovanje vseh temeljnih načel javnega naročanja. S tem na eni strani zagotavlja konkurenco in enakopravno obravnavo ponudnikov, na drugi strani pa gospodarno in učinkovito ter transparentno porabo javnih sredstev in nenazadnje tudi učinkovito izvajanje podporne storitve. K zagotavljanju pravičnega in učinkovitega delovnega okolja in socialnih pravic pa naj bi pripomogla klavzula, ki je vključena med temeljna načela javnega naročanja¹¹, 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 v zavodu znašali 2.741.604 EUR in so bili glede na leto poprej višji za 28 %. Njihov delež v celotnih odhodkih je znašal 20 %. Stroški izbranih storitev, ki so predmet revizije v zavodu, so v letu 2022 znašali 197.193 EUR in so v celotnih stroških storitev predstavljali 7,2-odstotni delež, v celotnih odhodkih pa 1,4-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.

¹¹ 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).

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	2	100.080	91.889	109
Varovanje	3	67.886	48.096	141
Odnosi z javnostmi	1	29.227	21.920	133
SKUPAJ	6	197.193	161.905	122

Opomba: ¹⁾ Z odbitnim deležem DDV.

Vir: podatki zavoda.

Storitve čiščenja in varovanja je v letu 2022 izvajalo več izvajalcev, odnose z javnostmi pa je izvajal 1 izvajalec. Vrsto postopkov izbire izvajalcev prikazujejo Tabela 3, Tabela 4 in Tabela 5. Promet z izvajalci storitev pranja in pravnih storitev¹² je znašal manj kot 20.000 EUR, zato niso bile predmet revizije.

1.3.2.1 Storitve čiščenja

Tabela 3 Stroški čiščenja v letu 2022

Zunanji izvajalec	Promet v EUR z DDV	Postopek izbire zunanjega izvajalca	Obdobje	Začetek izvajanja storitve	Zaključek izvajanja storitve
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Valina, d. o. o. ¹⁾	84.873	Naročilo male vrednosti	27 mesecev ¹³	1. 11. 2020	31. 1. 2023
Avantech d. o. o. ²⁾	15.738	Evidenčni postopek	12 mesecev	1. 1. 2022	31. 12. 2022
SKUPAJ	100.611	/	/	/	/

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: Valina.

²⁾ V nadaljevanju: Avantech.

Vir: podatki zavoda.

¹² Promet z izvajalci odvetniških in pravnih storitev je sicer znašal 22.649 EUR brez DDV, vendar smo ugotovili, da so 21.569 EUR prometa predstavljale odvetniške storitve (pravno zastopanje strank po odvetniku v sodnih postopkih pred sodišči), ki predstavljajo izjemo od uporabe zakona (4.č točka prvega odstavka 27. člena ZJN-3). Stroški drugih pravnih storitev pa niso presegli 20.000 EUR.

¹³ Na podlagi javnega naročila storitev čiščenja v letu 2020 je bila sklenjena pogodba za obdobje od 1. 11. 2020 do 31. 10. 2022; ker zavod do izteka pogodbe še ni izbral novega izvajalca v postopku javnega naročila, je z izvajalcem Valina z aneksom podaljšal veljavnost pogodbe za 3 mesece.

V reviziji smo preverili obe javni naročili.

1.3.2.2 Storitve varovanja

Tabela 4 Stroški varovanja v letu 2022

Zunanji izvajalec	Promet v EUR z DDV	Postopek izbire zunanjega izvajalca	Obdobje	Začetek izvajanja storitve	Zaključek izvajanja storitve
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Proline varovanje d. o. o. ¹⁾	20.940	Naročilo male vrednosti	24 mesecev	1. 1. 2021	31. 12. 2022
AZON IP d. o. o. ²⁾	42.646	Podizvajalska pogodba ¹⁴	24 mesecev	1. 1. 2021	31. 12. 2022
AZON IP d. o. o.	/	Naročilo male vrednosti	24 mesecev	1. 1. 2023	31. 12. 2024
FIT varovanje, d. d. ³⁾	2.199	Pogodba	/	28. 11. 1989	Ni določeno
SKUPAJ	65.785	/	/	/	/

Opomba: V nadaljevanju: ¹⁾ Proline varovanje.

V nadaljevanju: ²⁾ AZON IP.

V nadaljevanju: ³⁾ FIT varovanje.

Vir: podatki zavoda.

V reviziji smo podrobneje preverili postopek naročila male vrednosti, ki ga je zavod izvedel v letu 2022 in je bil podlaga za izvajanje storitev v letih 2023 in 2024. Preverili smo tudi ustreznost podlage za plačila po pogodbi za nedoločen čas.

¹⁴ AZON IP je bil podizvajalec izvajalca Proline varovanje (za fizično varovanje – receptorska dela). Drugi podizvajalec je bil izvajalec Varnost Vič, d. d. (za stalno pripravljenost in izvedbo intervencije ter varnostno-nadzorni center), ki pa ni zahteval neposrednega plačila. Skupaj so v zavodu izvajali storitev varovanja v letu 2022.

1.3.2.3 Storitve odnosov z javnostmi

Tabela 5 Stroški odnosov z javnostmi v letu 2022

Zunanji izvajalec	Promet v EUR z DDV	Postopek izbire zunanjega izvajalca	Obdobje	Začetek izvajanja storitve	Zaključek izvajanja storitve
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kreativna baza d. o. o. ¹⁾	19.520	Evidenčni postopek	12 mesecev	1. 9. 2021	31. 8. 2022
Kreativna baza d. o. o.	9.760	Evidenčni postopek	12 mesecev	1. 9. 2022	31. 8. 2023
SKUPAJ	29.280	/	/		

Opomba: V nadaljevanju: ¹⁾ Kreativna baza.

Vir: podatki zavoda.

Preverili smo obe javni naročili, katerih ocenjena vrednost je nižja od vrednosti za objavo¹⁵, ki sta bili podlagi za plačila izvajalcu v letu 2022, prav tako pa tudi, ali je zavod podobne storitve potreboval tudi leto poprej in gre torej za naročila, ki se ponavljajo vsako leto, za kar bi bilo učinkoviteje izvajati postopek male vrednosti po ZJN-3.

¹⁵ Tako imenovana evidenčna javna naročila.

2. Ugotovitve

2.1 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je zavod sprejel odločitev o oddaji storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi zunanjim izvajalcem na podlagi ustreznih podatkov in analiz ter ali je 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 skupine¹⁶:

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

¹⁶ Državni zbor, Raziskovalno-dokumentacijski sektor: Insourcing v javnem sektorju, 2019, [URL:

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

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

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

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

Zavod bi moral pred sprejemom odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem izdelati stroškovno analizo, v kateri bi upošteval vse stroške, ki nastanejo z zunanjim izvajanjem storitev na eni strani, ter vse stroške, ki jih povzroča izvajanje storitev z notranjimi viri na drugi strani. Ugotovili smo, da zavod svojih odločitev o oddaji podpornih storitev čiščenja, varovanja in storitev odnosov z javnostmi v zunanje izvajanje ni sprejel na podlagi kakršnihkoli stroškovnih analiz.

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

Ukrep zavoda

Zavod je predložil med revizijo izdelano stroškovno analizo¹⁷ smotrnosti oddaje storitev čiščenja in varovanja. Iz analize izhaja, da bi bili stroški lastno zaposlenih čistilk oziroma varnostnikov višji od vrednosti pogodb, sklenjenih z zunanjimi izvajalci.

Opozarjamo, da iz analize ne izhaja, na kakšni podlagi je zavod določil število lastno zaposlenih čistilk oziroma varnostnikov, ki pomembno odstopa od števila zahtevanih neposrednih izvajalcev storitev čiščenja in varovanja, opredeljenega v razpisni dokumentaciji relevantnih javnih naročil (povezava

¹⁷ V novembru 2024 jo je za zavod izdelal zunanji izvajalec.

s točko 2.3.3). V Pravilniku o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest v Javnem zavodu Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana¹⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o sistemizaciji) so bila v letu 2022 sistemizirana delovna mesta čistilka II, varnostnik III, receptor IV, receptor V, vendar pa niti iz pravilnika o sistemizaciji, niti iz kadrovskega načrta za leto 2022, niti iz kakšnega drugega akta ni izhajalo število potrebnih javnih uslužbencev za izvajanje nalog na posameznem sistemiziranem delovnem mestu¹⁹ (kar ni v skladu z zakonom²⁰, v skladu s katerim mora imeti vsaka oseba javnega prava, razen če poseben zakon ne določa drugače, akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so skladno z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog). Zavod je navedel, da je zelo kadrovsko omejen z delavci v podpornih službah, ki bi tovrstno analizo lahko izdelali, zato je analizo zanj izvedel zunanji izvajalec. Ocenjujemo, da za utemeljitev odločitve o izvedbi posamezne podporne dejavnosti s strani zunanjega izvajalca zadostujejo temeljne stroškovne analize in analize drugih prednosti in slabosti, ki jih mora biti sposoben kot podlago za sprejem svojih poslovnih odločitev izdelati vsak poslovni subjekt sam.

2.1.1 Storitve čiščenja in varovanja

Za izvajanje storitev čiščenja in varovanja so zunanji izvajalci zavodu za leto 2022 zaračunali 166.396 EUR.

Zavod je kot razlog za oddajo storitev čiščenja in varovanja navedel, da bi v primeru izvajanja storitev varovanja in čiščenja z lastnimi delavci potreboval več zaposlenih oseb, kot jih opravlja dela v zavodu prek zunanjega izvajalca, saj bi moral zagotavljati nadomeščanja za odsotnosti z dela iz različnih razlogov, kar pa zunanji izvajalci zagotavljajo v okviru večjega števila lastnih zaposlenih, saj delajo z večjim številom naročnikov. Poleg tega je izpostavil obsežno in podrobno normiranje izvajanja podpornih storitev, predvsem varovanja, pa tudi čiščenja, ki zahteva dobro poznavanje predpisov in strokovno kompetentnost, za kar je poleg neposrednih izvajalcev posamezne storitve treba zaposliti tudi kader, ki jih vodi. Na tej podlagi je zavod ocenil, da z najemanjem zunanjih izvajalcev za izvajanje storitev doseže finančne prihranke, saj bi bil strošek dodatnih zaposlitev večji od stroška storitev. Zavod ni izkazal nikakršnih analiz ali izračunov, s katerimi bi podkrepil svoje navedbe.

Zavod je kot pomemben razlog za to, da se poslužuje zunanjih izvajalcev, navedel kadrovske manko. Problematika kadrovske podhranjenosti na vseh področjih naj bi bila prisotna v zavodu zadnjih 10 let, ko dodatnega zaposlovanja oziroma povečevanja števila zaposlenih praktično ni bilo. Pri tem je zavod opozoril na omejitve Ministrstva za kulturo (v nadaljevanju: ministrstvo) pri pripravi kadrovskega načrta. Iz odločbe²¹ ministrstva izhaja, da dovoljeno število zaposlenih, ki se financirajo iz državnega proračuna, v letu 2022 ne sme preseči 281 zaposlenih (enako je bilo tudi v letu 2021). V kadrovskem načrtu za leto 2021 je zavod ministrstvu najavil nujno potrebo po novih zaposlitvah v letu 2022, ki pa so se nanašale samo na zaposlitve z umetniškega in tehničnega področja in ne

¹⁸ Uradno prečiščeno besedilo št. 1, ki ga je svet zavoda potrdil 15. 2. 2022.

¹⁹ Zavod je med revizijo predložil le poimenski seznam zaposlenih na posameznem delovnem mestu na dan 31. 12. 2022 po virih financiranja (zaposleni, ki jih financira ministrstvo, ter zaposleni, ki se financirajo iz drugih virov).

²⁰ S prvim odstavkom 21. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOP DVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb).

²¹ Št. 6110-684/2021/3 z dne 5. 1. 2022

s področja podpornih storitev zavoda²². Zavod je v kadrovskem načrtu za leto 2022 ministrstvu zaradi omejitev zaposlovanja v letu 2022 ponovno najavil nujno potrebo po novih zaposlitvah v letu 2023. Poleg tega je zavod ministrstvo vsako leto prek v soglasje predloženega finančnega načrta seznanil s predvidenimi stroški zunanjega izvajanja storitev čiščenja in varovanja. Zavod je sicer ministrstvu v letih 2021 in 2022 predlagal povečanje števila novih zaposlitev, vendar samo z umetniškega in tehničnega področja. Zavod ni izkazal, da bi ministrstvo kadarkoli opozoril na potrebe po zaposlitvi kadra za izvajanje podpornih storitev. V obdobju neposredno pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, to je od leta 2018 do leta 2021, sta namreč Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019²³ ter Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021²⁴ javnim zavodom omogočala zaposlitev delavcev, ki so opravljali delo pri zunanjem izvajalcu, ki je za zavod izvajal dejavnost ali storitev in je bila ta dejavnost ali storitev trajne narave.²⁵

Po navedbah zavoda so storitve čiščenja oziroma varovanja v celoti oddane zunanjim izvajalcem od leta 2012²⁶ oziroma 2016²⁷, delno pa so jih izvajali zunanji izvajalci že pred tem, zato bi bila analiza, tako stroškovna analiza kot analiza drugih prednosti in slabosti, potrebna in smiselna. Z analizami bi zavod zajel in osvetlil vse vidike oddanih dejavnosti (potrebe zavoda, novosti na trgu, katere storitve bi lahko zavod sam izvajal in na kakšen način, kaj bi lahko drugače izvajali in podobno) ter na ta način utemeljil svojo odločitev in zagotovil gospodarno rabo proračunskih sredstev. Tudi v primeru, če se zavod na podlagi analiz odloči za oddajo storitev v zunanje izvajanje, je kot kupec storitve dobro seznanjen s svojimi potrebami in ve, katere vrste storitev in kakšne kakovosti želi dobiti in potrebuje, zato bo znal pripraviti kakovostno razpisno dokumentacijo za izvedbo postopka oddaje javnega naročila, na podlagi katere bo lahko pridobil ekonomsko najugodnejšo ponudbo in s tem storitev. Vsi uporabniki proračunskih sredstev morajo pri izpolnjevanju svojih obveznosti ravnati s skrbnostjo dobrega gospodarja, kar pomeni, da morajo ravnati gospodarno in učinkovito pri porabi javnih sredstev, hkrati pa razpolagati z ustrezno argumentiranimi razlogi za sprejete odločitve. Oddaja storitev v zunanje izvajanje brez preverjanja različnih možnosti na trgu ter lastnih virov, zmogljivosti, znanj in izkušenj, brez utemeljitve in ustrezne obrazložitve odločitve, lahko privede do neučinkovite in nepregledne rabe javnih sredstev.

²² Zavod je želel zaposliti 4 scenskih tehnikov, 4 pevcev v opernem zboru, 4 orkestrskih glasbenikov, 2 solistov v baletnem zboru, 1 opernega pevca solista.

²³ Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18, 19/19 in 3/22 – ZDeb). Določba je bila uvedena s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 83/18).

²⁴ Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20, in 174/20 – ZIPRS2122).

²⁵ Iz devetega odstavka 60. člena obeh zakonov je namreč izhajalo, da se dovoljeno število zaposlenih v letu 2019 oziroma v letih 2020 in 2021 v kadrovskem načrtu neposrednega ali posrednega uporabnika proračuna lahko poveča tudi, če gre za zaposlitev oseb, ki opravljajo delo pri zunanjem izvajalcu, ki opravlja dejavnost ali storitev za proračunskega uporabnika in je ta dejavnost ali storitev trajne narave.

²⁶ Pred tem so te storitve delno izvajali zunanji izvajalci.

²⁷ Po upokojitvi zadnjega zaposlenega varnostnika.

2.1.2 Storitve odnosov z javnostmi

Zavod je imel v pravilniku o sistemizaciji sistemizirano delovno mesto vodja za stike z javnostjo VII/2, ki ga je v letu 2022 zasedala 1 javna uslužbenka, ter 2 delovni mesti strokovni delavec V (za dela v trženju in komuniciranju z javnostmi)²⁸, ki sta bili zasedeni v letu 2022 (od tega 1 delovno mesto zaradi upokojitve javne uslužbenke le do začetka februarja 2022). Za izvajanje storitev odnosov z javnostmi je zunanji izvajalec zavodu za leto 2022 zaračunal 29.280 EUR.

Zavod je zunanje izvajanje storitev odnosov z javnostmi utemeljil predvsem z omejevanjem zaposlovanja s strani ministrstva. Vendar pa zavod ministrstvu ni nikoli predlagal povečanja števila novih zaposlitev s področja podpornih storitev, kot tudi ne s področja odnosov z javnostmi. Zavod bi po naši oceni ministrstvu lahko podal predlog za zaposlitev dodatnega kadra, če je ocenil, da tovrstne storitve potrebuje, tak predlog pa bi lahko argumentiral z ustrezno stroškovno analizo in prednostmi, ki izhajajo iz izvajanja dejavnosti z lastnimi viri v primerjavi z zunanjim izvajalcem.

Naloge vodje za stike z javnostjo VII/2 glede na opis del in nalog iz pravilnika o sistemizaciji obsegajo med drugim naslednja dela: priprava informativnih publikacij ter sodelovanje pri pripravi promocijskih programov; vodenje službe odnosov z javnostjo; sodelovanje pri pripravi materialov za tiskovne konference; organizacija objav in analiza učinkov; sodelovanje pri organizaciji in izvedbi protokola ob posameznih dogodkih zavoda; sodelovanje pri predstavitvi novih projektov javnosti; priprava in izvedba celovitega načrta odnosov z javnostjo; dnevna komunikacija z mediji; pregled dnevnega časopisja in klipinga; svetovanje vodstvu pri komunikaciji z različnimi javnostmi; organiziranje in ažuriranje adrem; premierski protokol; priprava in vodenje tiskovnih konferenc; sodelovanje s trženjem pri pripravi promocijskih materialov; informiranje o sporedu različnih javnosti, krizno zunanje obveščanje; sodelovanje pri protokolu za premiere; spremljanje medijev pri aktivnostih v hiši; organiziranje in urejanje fotografij za potrebe promocije. Zavod je navedel, da javna uslužbenka opravlja dela skladno s pravilnikom o sistemizaciji, poleg tega pa opravlja tudi druge naloge, in sicer vodi sprejemno pisarno direktorja in glavno pisarno s pošto ter opravlja strokovno-administrativne storitve za potrebe sveta zavoda in strokovnega sveta zavoda. Naloge strokovnih delavcev V glede na opis del in nalog iz pravilnika o sistemizaciji obsegajo med drugim naslednja dela: pisanje dnevnih, tedenskih in mesečnih objav za časopise, radio in televizijo; vodenje časopisne dokumentacije, fotodokumentacije; organizacija objav v dnevnem tisku, na radiu in televiziji; pomoč pri pripravi novinarskih konferenc ter pri pridobivanju sponzorjev in donatorjev; organizacija plakatanja in opremljanja tiskovnega središča z gradivi, namenjenimi medijem in ostalim javnostim; pomoč pri sprejemanju in vodenju novinarskih ekip na prizoriščih predstav; vsebinsko ažuriranje spletnih strani. Po navedbah zavoda naj bi eden od zaposlenih sodeloval tudi pri pripravi novičnikov²⁹.

²⁸ Neposredno odgovarjata vodji trženja.

²⁹ Glasilo zavoda.

Izvajalec Kreativna baza je v letu 2022 izvajal storitve na podlagi 2 pogodb, katerih predmet je bilo opravljanje storitev strateškega svetovanja in komuniciranja z javnostmi za projekte zavoda³⁰. Zavod je z istim izvajalcem sodeloval že v letu 2021, ko je za zavod izvajal enake storitve kot v letu 2022, prav tako na podlagi 2 sklenjenih pogodb. Zavod je z izvajalcem v letih 2021 in 2022 realiziral skupni promet v znesku 42.000 EUR brez DDV. S portala za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji³¹ je razvidno, da zavod z izvajalcem posluje že od vključno julija 2020 dalje, v obdobju od začetka poslovanja do konca leta 2022 je z njim realiziral za 62.220 EUR z DDV prometa.

Iz opisa storitev s področja strateškega svetovanja in komuniciranja, ki jih je na podlagi pogodb izvajal izvajalec Kreativna baza, izhaja, da je v večjem delu leta 2022³² zavodu pretežno nudil le podporo pri izvajanju storitev strateškega svetovanja in komuniciranja, kar pomeni, da je te naloge izvajala tudi vodja za stike z javnostjo. Poleg tega iz vsebinskega opisa dejavnosti izvajalca Kreativna baza, iz opisa del in nalog javne uslužbenke, zaposlene na delovnem mestu vodja za stike z javnostjo, in iz opisa del in nalog javnih uslužbencev, zaposlenih na delovnih mestih strokovni delavec V, izhaja, da so bile določene naloge, ki so jih izvajali v letu 2022, podobne ali pa celo enake (to so najmanj naloge, ki so se nanašale na svetovanje vodstvu pri komuniciranju z različnimi javnostmi; načrtovanje odnosov z javnostjo; urejanje adrem³³ novinarjev in uredništev; komuniciranje z mediji, organizacija objav v medijih, priprava novinarskih besedil za medije). Poleg tega iz mesečnih poročil o opravljenih storitvah izvajalca Kreativna baza, predloženih zavodu, in iz navedb zavoda izhaja, da je zunanji izvajalec pripravljal in posredoval novičnik prejemnikom (po pogodbi z zunanjim izvajalcem, ki je veljala do 31. 8. 2022, pa je izvajalec zavodu nudil le podporo pri pripravi besedil in urejanju mesečnega novičnika), kar pa je enako delu, ki ga je opravljal eden od zaposlenih, ki je novičnik zavoda pripravljal in posredoval prejemnikom že pred sklenitvijo pogodbe z zunanjim izvajalcem. Ugotovili smo tudi, da je celotno leto 2022 za zavod mesečno spremljal medijske objave na temo zavoda izvajalec Kliping d. o. o., hkrati pa je izvajalec Kreativna baza za zavod mesečno izdeloval zbirko medijskih objav (kliping), ki je bila priloga k mesečnim poročilom izvajalca, v katerem je zavodu poročal o opravljenih nalogah v tistem mesecu. Objave, ki jih je izvajalec Kreativna baza zajel v klipingu, so bile zajete tudi v klipingu izvajalca Kliping d. o. o. Zavod je sicer zatrdil, da ne gre za podvajanje dela, temveč služi zbirka medijskih objav izvajalca Kreativna baza kot dokaz o opravljenem delu izvajalca – zabeležene naj bi bile namreč le tiste medijske objave, ki so odraz komunikacijske podpore izvajalca zavodu. Vendar pa je bilo

³⁰ Paket storitev po prvi pogodbi (od 1. 9. 2021 do 31. 8. 2022) je obsegal naslednje dejavnosti: podpora naročniku na področju strateškega svetovanja in komuniciranja; upravljanje ugleda naročnika (osebni kontakti z mediji, mnenjskimi voditelji in odločevalci); strateška podpora pri upravljanju s kriznimi temami v medijih; načrtovanje komuniciranja z dogovorjeno časovno obdobje glede na predvidene aktivnosti; podpora pri določanju aktualnih tem, komunikacijskih orodjih in komunikacijskih kanalov za gradnjo odnosa s ključnimi javnostmi s poudarkom na odnosih z mediji; podpora pri konceptu, pripravi besedil in urejanju mesečnega novičnika; podpora pri pripravi odgovorov na novinarska vprašanja. Po drugi pogodbi (od 1. 9. 2022 do 31. 8. 2023) so bile dodane nekatere dejavnosti, ki jih v prvi pogodbi ni bilo, to so organizacija izjav in intervjujev izbranih zaposlenih v zavodu; priprava prilagojenih adrem novinarjev in uredništev; osebno komuniciranje z mediji, mnenjskimi voditelji in odločevalci za zagotovitev medijskih objav; spremljanje objav in reagiranja na odklone (kliping), svetovanje na področju oglaševanja in zakupa medijskega prostora za projekte zavoda. Nekatere dejavnosti, za katere je izvajalec po prvi pogodbi nudil le podporo pri izvajanju nalog, jih je po drugi pogodbi prevzel v izvajanje: strateško svetovanje na področju komuniciranja; koncept, priprava besedil in urejanje mesečnega novičnika; priprava koncepta, vsebinskih izhodišč in novinarskih besedil za medije. Ostale dejavnosti so ostale iste, kot v prvi pogodbi.

³¹ Erar. [URL: <https://erar.si/>], 9. 5. 2024.

³² Na podlagi pogodbe, ki je veljala do 31. 8. 2022.

³³ Seznam z naslovi, telefonskimi številkami stalnih prejemnikov pošte, sporočil.

spremljanje objav in reagiranja na odklone (kliping) v pogodbi, ki je veljala od 1. 9. 2022, opredeljeno kot ena od nalog izvajalca Kreativna baza. Po drugi strani pa tudi opis del in nalog delovnega mesta vodje službe za odnose z javnostjo obsega med drugim pregled dnevnega časopisja in klipinga, zato kljub navedbam zavoda ocenjujemo, da je obstajalo tveganje podvajanja dela pri vseh treh izvajalcih, ki so spremljali objave v medijih na temo zavoda, ki ga zavod ni obvladoval.

Zavod je v zvezi s tem poudaril, da vodja za stike z javnostjo večinoma opravlja druge naloge kot zunanji izvajalec, se pa njune naloge medsebojno dopolnjujejo. Zunanji izvajalec naj bi opravljal naloge, ki bi jih notranji zaposleni težko ali pa ne tako učinkovito. Izvajalec Kreativna baza naj bi namreč kot specializirana agencija za komuniciranje na področjih kulture nudil širok spekter storitev oziroma opravljal različne naloge, ki združuje delo in znanje več njihovih sodelavcev, zato bi bila koncentracija takšnih nalog zgolj na enega zaposlenega neučinkovita in bi narekovala dodatne zaposlitve.

Kot že navedeno, so na področju odnosov z javnostmi v zavodu v letu 2022 v zavodu delovali 3 oziroma od februarja dalje 2 javna uslužbenca. Zavod v revidiranem obdobju upokojene javne uslužbenke ni nadomestil z novo zaposlitvijo, tega tudi ni storil niti po obdobju, na katero se nanaša revizija. Poleg tega bi pričakovali, da bi zavod usposobil ali zaposlil javne uslužbenke, ki bi prevzeli naloge, ki ne sodijo v opis in del nalog vodje za stike z javnostjo. Glede na to, da zavod z zunanjim izvajalcem sodeluje že od julija 2020, pa bi lahko v tem času, če se je kazalo kot potrebno, vodjo za stike z javnostjo ter ostale zaposlene, ki izvajajo naloge na področju odnosov z javnostmi, dodatno usposobil za izvajanje nalog, zaradi katerih je pričel sodelovanje z zunanjim izvajalcem, oziroma za izvajanje nalog, ki jih je v letu 2022 prenesel³⁴ na izvajalca Kreativna baza, pred tem pa jih je izvajala vodja za stike z javnostjo, izvajalec pa ji je le nudil podporo.

Zavod meni, da je med izvajalci storitev z javnostmi v celotnem slovenskem prostoru izvajalec Kreativna baza edina specializirana agencija za področje kulture in izkazuje ustrezne kompetence in reference³⁵, ter da noben drug izvajalec storitev odnosov z javnostmi ne bi mogel izvajati nalog, ki jih je izvajal izvajalec Kreativna baza. Kot razloge za to je navedel njegove specifične kompetence, raznolik in širok spekter veščin in znanj, ki pripomorejo k visoki ravni kakovosti storitev odnosov z javnostmi, in sicer: poglobljeno razumevanje kulture in dediščine; veščine pripovedovanja zgodb; tekstopisje; sposobnost ustvarjanja in ohranjanja dobrih odnosov s ključnimi deležniki (umetniki, kulturnimi institucijami, mediji); sposobnost kriznega komuniciranja (kar je ključno v situacijah, ki negativno vplivajo na percepcijo kulturnih institucij in zahtevajo hiter odziv); veščine lobiranja in zagovornišva ter vplivanja za pridobivanje podpore za kulturne projekte; razumevanje kulturnih politik in poznavanje lokalnih, nacionalnih in mednarodnih zakonodaj, ki vplivajo na kulturo, medije in dediščino, kar je ključno za oblikovanje učinkovitih strategij; veščine upravljanja z javnimi viri in sredstvi, znanje o financiranju v kulturi, vključno s sposobnostjo priprave in upravljanja proračunov, iskanja virov financiranja in priprave prijav na razpise; zavzemanje za etično prakso in družbeno odgovorno delovanje, občutljivost in razumevanje družbenih vplivov in posledic komunikacijskih aktivnosti, še posebej pri obravnavi občutljivih tem; razvoj in izvajanje izobraževalnih programov za

³⁴ S pogodbo, sklenjeno 1. 9. 2022.

³⁵ Javni sklad Republike Slovenije za kulturne dejavnosti, mednarodna festivala Fabula in Dnevi poezije in vina; Slovensko narodno gledališče Opera in balet Maribor; Center za kreativnost v okviru Muzeja za arhitekturo in oblikovanje; Tehniški muzej Slovenije; Narodna in univerzitetna knjižnica; Beletrina in druge.

povečanje zavedanja in razumevanja vrednosti kulture in dediščine; sposobnost komuniciranja v več jezikih in razumevanje različnih kulturnih kontekstov, kar je še posebej pomembno v mednarodno usmerjenih projektih; veščine, povezane z interpretacijo in predstavitvijo zgodovinskih in kulturnih informacij na način, ki je zanimiv za medije in posledično dostopen širšemu občinstvu; znanje o digitalni humanistiki in novih tehnologijah; veščine vodenja in spodbujanja sodelovanja med različnimi oddelki in organizacijami; razumevanje trajnostnih praks pri upravljanju kulturnih ustanov in projektov. Zavod sicer ni izkazal, da bi izvedel raziskave trga ali kako drugače podprl svoje stališče, da na trgu ni izvajalcev, ki bi imeli primerljive kompetence, veščine in znanja kot izvajalec Kreativna baza. Ob tem se zastavlja tudi vprašanje, ali in v kolikšni meri so bile vse navedene kompetence, veščine in znanja sploh potrebne pri izvajanju nalog, ki jih je izvajalec Kreativna baza izvajal v letu 2022 in so razvidne iz mesečnih poročil o opravljenih storitvah predloženih zavodu, kot na primer: redni stiki z vodstvom zavoda; formalni in neformalni stiki z uredniki in novinarji z namenom komunikacijske podpore zavodu; mapiranje³⁶ zainteresiranih medijev, redakcij, novinarjev; dopolnjevanje adreme medijev, uredništev, novinarjev; priprava besedil, intervjujev za novičnik in urejanje novičnika; posredovanje novičnika po adremah; dogovor za intervjuje z novinarji posameznih medijev; priprava seznama medijskih objav; priprava mesečnega poročila; prisotnost na novinarski konferenci ob razgrnitvi sezone. Zavod konkretnih povezav med podrobno opredeljenimi kompetencami in veščinami izvajalca Kreativna baza in izvedenimi nalogami v letu 2022 ni izkazal.

Zavod je opredelil merila, s katerimi naj bi meril uspešnost izvajanja nalog izvajalca Kreativna baza (kvantitativna analiza medijskih objav, s katero meri, koliko zaposlenih in kolikokrat je bilo izpostavljenih v medijih; doseg in interakcija prejemnikov novičnika; kakovostne analize medijskih objav, s katerimi meri spremembe v zaznavanju zavoda v medijih, strokovni in splošni javnosti kot rezultata dejavnosti odnosov z javnostmi; pregled interakcij ciljne publike z vsebinami, povezanimi z zavodom – všečki, komentarji in podobno). Zaradi sodelovanja z izvajalcem naj bi zavod beležil občutno povečanje prisotnosti zaposlenih (umetnikov, tehničnih sodelavcev) ter produkcij, to je opernih in baletnih predstav zavoda v javnosti in medijih. Tako je bilo v letu 2022 zabeleženih 1.007 medijskih objav na temo zavoda, ki je v primerjavi z letom 2019 močno poraslo (612). Pozitiven rezultat sodelovanja z izvajalcem naj bi se posledično kazal v rasti števila obiskovalcev, in sicer od 70.049 v letu 2019 do 76.489 v letu 2023, pri čemer je zavod porast v letu 2023 pripisal dejavnostim izvajalca Kreativna baza, zmanjšanje v letih od 2020 do 2022 pa v celoti epidemiji covida-19 (v letu 2022 je bilo obiskov 51.639)³⁷. Ključni kazalnik po mnenju zavoda pa naj bi bilo izboljšanje ugleda zavoda v medijih in med ciljnim skupinami ter umanjkanje števila objav v medijih, ki so problematizirale delovanje zavoda, kar naj bi bilo posledica učinkovitega izvajanja načrtovanih aktivnosti upravljanja ugleda zavoda, pri čemer pa zavod priznava, da je ta kazalnik težje merljiv.

Zavod ne razpolaga z dokumentom, iz katerega bi izhajala vizija razvoja odnosov z javnostmi in mediji (znotraj službe zavoda ali z zunanjim izvajalcem). Kljub temu trenutno organiziranost ocenjuje kot optimalno in učinkovito, tako z vsebinskega in stroškovnega stališča kot tudi s stališča učinkovitosti. Ugotovili smo, da iz nobenega dokumenta zavoda ne izhajajo cilji, z doseganjem katerih bi zavod meril uspešnost zunanjega izvajalca storitev strateškega svetovanja in komuniciranja z javnostmi, niti kazalniki, s katerimi bi meril njegovo učinkovitost. Pričakovali bi, da je zavod pred

³⁶ Spravljati liste, spise, načrte v mapo v določenem redu.

³⁷ Podatki so razvidni iz Letnega poročila 2023.

začetkom sodelovanja z zunanjim izvajalcem izdelal strategijo s cilji, ki jih želi s sodelovanjem doseči, in opredelil kazalnike, s katerimi bo meril učinkovitost in uspešnost tega sodelovanja, po poteku vsakokratne pogodbe o sodelovanju pa opravil analizo rezultatov dela zunanjega izvajalca, na podlagi katere bi ocenil, ali je sodelovanje v prihodnje še potrebno in zakaj. Zavod ni analiziral rezultatov, ki jih prinese vsakoletno sodelovanje z zunanjim izvajalcem, predstavil je le podatke o povečanju prisotnosti v medijih ter porastu obiskovalcev v letu 2023, pri čemer pa bi šele z ustreznimi analizami predstavljenih podatkov lahko ugotovil, ali in v kakšni meri so povezani z dejansko opravljenimi nalogami zunanjega izvajalca. Če bi si zavod ob tem postavil še merljive cilje, ki jih želi s sodelovanjem doseči, pa bi lahko učinkovito preveril, ali je nadaljnje sodelovanje z zunanjim izvajalcem še potrebno ter katere njegove storitve še potrebuje in v kakšnem obsegu. Glede na vse navedeno ocenjujemo, da zavod ni ustrezno utemeljil potreb po oddaji storitev strateškega svetovanja in komuniciranja z javnostmi zunanjemu izvajalcu, ne ob sprejemu odločitve o tem niti ob podpisu vsakokratne pogodbe za nadaljnje sodelovanje.

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

in z namenom ravnanja skladno s temeljnimi načeli javnega naročanja. Ravnati mora transparentno in izbrati ponudnika na pregleden način in po predpisanem postopku, pri katerem imajo možnost sodelovanja vsi potencialni ponudniki. Na ta način zagotovi konkurenčnost ter gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev.

Pri oceni vrednosti javnega naročila s področja delovno intenzivnih panog je smiselno, da naročnik upošteva nekatere spremenljivke, med katerimi sta dvig minimalne plače oziroma dvig cen življenjskih potrebščin, saj lahko v precejšnji meri vplivata na ceno storitve, ki jo naročnik naroča. Zato je smiselno, da naročnik pri naročanju storitev iz delovno intenzivnih panog, kamor spadata tudi storitvi čiščenja in varovanja, v katerih zaposleni v pretežni meri prejemajo minimalne plače³⁸, 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.

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 in v skladu z zakonodajo na pregleden način izračunal ocenjeno vrednost javnega naročila in ali je izračun ocenjene vrednosti javnega naročila temeljil na celotnem plačljivem znesku (brez DDV), kakor ga je ocenil naročnik, ter tudi, ali je zavod pred pripravo javnega naročila preveril trg, saj je analiza oziroma raziskava trga pomembna za izračun ocenjene vrednosti.

2.2.1.1 Preverjanje trga storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi

Zavod je navedel, da trg pred pripravo javnega naročila za storitve varovanja in čiščenja ni posebej preverjal. Razlogov za to ni navedel, razen za storitev čiščenja prostorov in strojev v Gledališkem ateljeju. Navedel je, da drugih ponudnikov za čiščenje strojev na trgu praktično ni, saj gre za specialne storitve čiščenja šiviljskih strojev in drugih naprav, ki se uporabljajo za opravljanje dejavnosti Gledališkega ateljeja in čiščenje ostalih delovnih prostorov v Gledališkem ateljeju. Gre za specializiranega izvajalca, ki že več let opravlja te storitve v Gledališkem ateljeju in naj bi se temu

³⁸ 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.

prilagodil v smislu strojno/delovne opreme in izvedbe. Zavod naj bi v preteklosti večkrat telefonsko preverjal cene pri konkurenčnih podjetjih, ki izvajajo čiščenje, vendar naj jih tovrstno specifično čiščenje ne bi zanimalo ali pa je bila ponudba cenovno bistveno višja. Zavod navedb o preteklih preverjanjih trga ni podprl z dokazi.

Za storitve odnosov z javnostmi raziskave trga pred pripravo javnega naročila ni izvedel, saj se je po mnenju zavoda izvajalec storitev v preteklosti izkazal s kvalitetnim izvajanjem storitev, pri čemer gre za zelo ozka in specifična znanja strateškega svetovanja in komuniciranja na področju kulture, kjer naj ne bi bilo veliko drugih kompetentnih ponudnikov. Navedel je še, da ima izvajalec storitev številne reference in bogate izkušnje na področju strateškega svetovanja in komuniciranja na področju kulture, v javnih zavodih in nasploh v javnem sektorju s področja kulture.

Kljub temu da gre pri izvajanju čiščenja šiviljskih strojev in drugih naprav ter pri strateškem svetovanju in komuniciranju z javnostmi za izvajanje specializiranih storitev, z izvedbo katerih je bil zavod v preteklosti zadovoljen, pa ocenjujemo, da je namen analize oziroma raziskave trga dopolnjevanje naročnikovega obstoječega poznavanja trga, saj se razmere na trgu spreminjajo – s spremembo števila in vrste ponudnikov, s spremembo tehnologij/načina izvajanja storitev, s spremembo cen storitev, in zaradi drugih razlogov. Zato ocenjujemo, da bi bilo za zavod, kot dobrega gospodarja in skrbnika javnih sredstev, smotrno, da pred začetkom postopka oddaje javnega naročila podpornih storitev izvede preverjanje trga, ne glede na to, ali gre za storitve, ki jih izvajajo le redki, ali pa za standardne in utečene storitve, kot so storitve čiščenja in varovanja prostorov.

2.2.1.2 Ocenjena vrednost storitev čiščenja

Zavod je v letu 2020 izvedel javno naročilo storitev čiščenja, katerega predmet so bili prostori v starem in novem delu zgradbe na sedežu zavoda na Župančičevi ulici v skupni izmeri 7.370 m². Ocenjena vrednost javnega naročila je znašala 170.000 EUR brez DDV za obdobje 2 let. Zavod jo je navedel v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila³⁹. Zavod posebnega izračuna ocenjene vrednosti ni izdelal, v sklepu o začetku postopka pa je navedel, da je pri izračunu ocenjene vrednosti upošteval pretekle stroške čiščenja in pridobljene ponudbe pri preteklem javnem naročilu, nato pa vrednost zaokrožil na 170.000 EUR.

Drugih oprijemljivejših podatkov, ki jih je zavod pri izračunu ocenjene vrednosti upošteval, ni navedel. Iz odločitve o oddaji javnega naročila storitev čiščenja preteklega javnega naročila⁴⁰ izhaja, da je bila najvišja prejeta ponudbena cena za 1 leto 78.858 EUR brez DDV, ponudbena cena izbranega izvajalca pa je znašala 53.500 EUR brez DDV. Zavod ni ravnal transparentno, saj na podlagi dostopnih podatkov ni bilo mogoče ugotoviti in potrditi načina izračuna ocenjene vrednosti, ki jo je zavod upošteval v javnem naročilu storitev čiščenja v letu 2020. Glede na navedeno tudi ni bilo mogoče potrditi, da je zavod pri izračunu ocenjene vrednosti upošteval dvig minimalne plače in dvig cen življenjskih potrebščin oziroma v kakšnem obsegu je morda upošteval katerega od njiju.

³⁹ Z dne 20. 7. 2020.

⁴⁰ JN004653/2018.

V ocenjeni vrednosti storitev čiščenja zavod ni upošteval čiščenja Gledališkega ateljeja, ki ga je v letu 2022 izvajal izvajalec Avantech s katerim zavod ni imel sklenjene pogodbe⁴¹. Po navedbah zavoda je izvajalec Avantech skupaj s svojimi pravnimi in ekonomskimi predniki opravljal storitve čiščenja v Gledališkem ateljeju že skoraj 20 let, od predhodnika pa je prevzel posle v letu 2020. Zavod je z izvajalcem od vključno leta 2020 do konca leta 2022 realiziral promet v višini 39.512 EUR z DDV. Izračuna ocenjene vrednosti naročila storitve čiščenja v Gledališkem ateljeju zavod ni izdelal. Iz ponudbe izvajalca Avantech⁴², ki jo je zavod pridobil pred začetkom izvajanja storitev, izhaja, da je ponujena storitev obsegala petkrat tedensko čiščenje pisarniških prostorov, čajne kuhinje ter specializirano čiščenje šivalnih in ostalih strojev, katerih vrednost je znašala 1.075 EUR mesečno oziroma 12.900 EUR letno (brez DDV). Zavod bi sicer lahko oddal čiščenje v Gledališkem ateljeju brez uporabe postopkov javnega naročanja, vendar le po postopku, ki je predviden v primeru izjeme iz zakona⁴³, kot izločeni sklop. Kadar je javno naročilo blaga ali storitev razdeljeno na sklope, lahko namreč naročnik za posamezne izločene sklope odda naročilo brez uporabe postopkov javnega naročanja⁴⁴, 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 Gledališkem ateljeju brez uporabe postopkov, ki jih določa zakon, česar pa ni storil.

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 ocenjujemo, da bi bilo treba storitve čiščenja prostorov v glavni zgradbi zavoda ter prostorov in šivalnih strojev Gledališkega ateljeja 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 (povezava s točko 2.2.2.1).

2.2.1.3 Ocenjena vrednost storitev varovanja

Zavod je za javno naročilo storitev varovanja v zgradbi na Župančičevi ulici, ki ga je izvedel v letu 2022, ocenil vrednost v znesku 140.000 EUR brez DDV za obdobje 2 let in jo objavil v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila⁴⁵. Zavod je navedel, da posebnega izračuna ocenjene vrednosti ni izdelal, v sklepu o začetku postopka pa je navedel, da je pri izračunu ocenjene vrednosti

⁴¹ Naročilnico za čiščenje prostorov v Gledališkem ateljeju v letu 2022 je zavod izvajalcu izdal v letu 2024, št. 147.2022 z dne 20. 3. 2024.

⁴² Št. 10122021-1 z dne 10. 12. 2021.

⁴³ Iz petega odstavka 73. člena ZJN-3.

⁴⁴ Določeni v 39. členu ZJN-3.

⁴⁵ Z dne 29. 11. 2022.

upošteval pretekle stroške varovanja in pridobljene ponudbe pri preteklem javnem naročilu ter upošteva rasti minimalne plače in inflacije zaokrožil ocenjeno vrednost na 140.000 EUR brez DDV.

Zavod ni podrobneje pojasnil izračuna ocenjene vrednosti, niti ga ni bilo moč izračunati iz podatkov iz sklepa o začetku postopka. Kot izhaja iz navedb v sklepu o začetku postopka, naj bi zavod pri izračunu ocenjene vrednosti upošteval ustrezne parametre, vendar pa ni utemeljil pričakovanega gibanja teh parametrov in posledično vpliva na določitev ocenjene vrednosti. Zavod ni ravnal transparentno, saj na podlagi dostopnih podatkov ni mogoče izračunati ocenjene vrednosti⁴⁶ in s tem potrditi načina izračuna ocenjene vrednosti, ki jo je zavod upošteval v javnem naročilu storitve varovanja v letu 2022.

V ocenjeni vrednosti storitev varovanja zavod ni upošteval varovanja Gledališkega ateljeja, ki ga je v letu 2022 na podlagi pogodbe za nedoločen čas⁴⁷ izvajal izvajalec FIT varovanje. Predmet pogodbe je vsakodnevno varovanje premoženja z 2 kontrolnima obhodom. Zavod je z izvajalcem v letu 2022 ustvaril za 2.199 EUR z DDV prometa. Ocenjene vrednosti naročila storitve varovanja v Gledališkem ateljeju zavod ni izdelal. V Gledališkem ateljeju so se izvajala tudi vratarska dela, katerih stroški so znašali 2.344 EUR in so bila plačana prek študentskega servisa. Zavod bi lahko tudi varovanje Gledališkega ateljeja oddal brez uporabe pravil javnega naročanja, vendar le po postopku, ki je predviden v primeru izjeme iz zakona, kot izločeni sklop, vendar pa bi tudi v tem primeru moral izračunati ocenjeno vrednost javnega naročila varovanja na podlagi skupne dejanske vrednosti zaporednih javnih naročil iste vrste, oddanih v zadnjih 12 mesecih, za celoten zavod, potem pa bi lahko ob izpolnjevanju pogojev iz zakona storitev varovanja v Gledališkem ateljeju oddal brez uporabe postopkov, ki jih določa zakon, kot izločeni sklop.

2.2.1.4 Ocenjena vrednost storitev s področja odnosov z javnostmi

Izvajalec Kreativna baza je v zavodu v letu 2022 izvajal storitve s področja strateškega svetovanja in komuniciranja z javnostmi za projekte zavoda na podlagi 2 pogodb⁴⁸, prva za obdobje od 1. 9. 2021 do 31. 8. 2022 in druga za obdobje od 1. 9. 2022 do 31. 8. 2023.

Zavod je izvajalca storitev s področja odnosov z javnostmi izbral na podlagi evidenčnih postopkov. V obeh postopkih je bila pridobljena le ponudba izbranega izvajalca. Zavod je navedel, da nima podatka o izračunu ocenjene vrednosti, saj na splošno takšnih izračunov pri evidenčnih naročilih ne dela oziroma se ocenjena vrednost določi izkustveno s preverjanjem trga oziroma preteklih cen takšnih storitev. Zavod je pridobil ponudbi od edinega ponudnika, s katerim je sodeloval že v letu pred tem⁴⁹, to je od izvajalca storitve Kreativna baza. Vrednost ponudbe za izvajanje storitev

⁴⁶ Stroški varovanja so v letu 2021 znašali 48.096 EUR z DDV; minimalna plača se je v letu 2022 glede na leto 2020 povišala za 14,2 %, [URL:<https://www.gov.si/teme/minimalna-placa/>]; Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj je v Statistični prilogi k Jesenski napovedi gospodarskih gibanj za leto 2022, [URL: <https://www.umar.gov.si/napovedi/jesenska-napoved>] napovedal povprečno inflacijo za leto 2022 v višini 8,9 % in 6 % za leto 2023. Ob upoštevanju teh podatkov po našem mnenju ocenjena vrednost ne bi preseгла 100.000 EUR brez DDV.

⁴⁷ Pogodba št. 57401 o obhodnem varovanju je bila sklenjena 28. 11. 1989; k njej je bil sklenjen aneks k pogodbi o obhodnem varovanju Aneks št. 1 k pogodbi št. 57401 o obhodnem varovanju z dne 28. 9. 2020; naročilnico za obhodno varovanje v Gledališkem ateljeju za leto 2022 je zavod izvajalcu izdal v letu 2024, št. 146.2022 z dne 20. 3. 2024.

⁴⁸ Št. 231/2021 z dne 31. 8. 2021 z aneksom št. 1 z dne 21. 12. 2021 in št. 231/2022 z dne 12. 7. 2022.

⁴⁹ Kar izhaja iz Poročila o izbiri izvajalca z dne 30. 8. 2021 oziroma z dne 11. 7. 2022.

za obdobje od 1. 9. 2021 do 31. 8. 2022 je znašala 18.000 EUR brez DDV oziroma 24.000 EUR brez DDV za obdobje od 1. 9. 2022 do 31. 8. 2023. V enaki vrednosti, kot je izvajalec ponudil svoje storitve, sta bili z izvajalcem storitev sklenjeni tudi pogodbi⁵⁰.

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 razloge⁵¹ 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

⁵⁰ Na podlagi aneksa k pogodbi se je mesečni pavšal za obdobje od 1. 1. 2022 do 31. 8. 2022 zvišal na 2.000 EUR mesečno, kolikor je znašal tudi mesečni pavšal na podlagi druge pogodbe (od 1. 9. 2022 do 31. 8. 2023).

⁵¹ Iz šestega odstavka 75. člena ZJN-3.

namenjeni zagotavljanju, da imajo ponudniki ustrezne kapacitete, sposobnosti in izkušnje za izpolnitev naročila. Ti kriteriji za preverjanje ponudnikov morajo biti vnaprej določeni s strani naročnika in ustrezno objavljeni, morajo biti povezani s konkretnim predmetom javnega naročila in takšni, da omogočajo pošteno konkurenco med potencialnimi ponudniki.

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

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

Naročniki lahko določijo tudi drugačna merila, vendar morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila. Merila morajo biti oblikovana na način, da omogočajo objektivno primerjanje in ocenjevanje ponudb ter tudi preverjanje naročnikove odločitve. Pomembno je, da naročniki izberejo kakovostna merila za oddajo javnega naročila, ki jim bodo omogočila pridobitev storitev, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam. V primeru, ko naročnik v razpisni dokumentaciji oblikuje več meril, mora določiti tudi relativno utež, ki jo dodeli vsakemu merilu. Kako naročnik zastavi merila, je zelo pomembno za nadaljnji proces izbire. Merila naročniku ne smejo omogočiti neomejene svobode izbire. Ministrstvo za javno upravo je v sodelovanju z drugimi deležniki izdalo smernice in priporočila, med drugimi za javno naročanje storitev čiščenja⁵², s pomočjo katerih naročniki lažje oblikujejo merila, ki pa niso zavezujoči akt in imajo naravo priporočila. Na podlagi uporabe meril naročnik nato izbere najugodnejšo ponudbo in odda naročilo najugodnejšemu ponudniku ter objavi obvestilo o oddaji javnega naročila.

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

⁵² 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.

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 postopek male vrednosti za izvajanje storitev čiščenja objekta za obdobje 2 let⁵³. Predmet javnega naročila je bil izvajanje storitev čiščenja novega in starega dela zgradbe na sedežu naročnika, Župančičeva ulica (površine 7.369,7 m²).

V razpisni dokumentaciji so bili določeni obvezni razlogi za izključitev gospodarskih subjektov, ki so bili vključeni v izvedbo javnega naročila. Ponudniki so izpolnjevanje razlogov za izključitev dokazovali z izpolnjenim enotnim evropskim dokumentom v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju: ESPD obrazec) oziroma so lahko za neobstoj obveznih razlogov za izključitev predložili dokazila ali pa so za pridobitev podatkov iz uradnih evidenc pooblastili zavod.

V razpisni dokumentaciji je zavod določil pogoje, ki so jih ponudniki morali izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu. Ti so se nanašali na osnovno sposobnost ter na tehnično sposobnost ponudnika. Za pridobitev osnovne sposobnosti ponudnika je moral ponudnik izkazati, da ne obstojijo razlogi za obvezno izključitev iz postopka javnega naročanja, da je ponudnik registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, da razpolaga z zadostnimi tehničnimi in kadrovskimi zmogljivostmi⁵⁴ ter da ne izpolnjuje nekaterih razlogov za izločitev iz postopka javnega naročanja, ki jih javnonaročniška pravila določajo kot neobvezen razlog za izključitev iz postopka javnega naročanja (tista, ki se nanašajo na kršitve poklicnih pravil, zavajajoče razlage pri dajanju informacij zaradi preverjanja obstoja razlogov za izključitev ali izpolnjevanje pogojev za sodelovanje, pomanjkljivosti pri izpolnjevanju ključnih obveznosti pri prejšnji pogodbi o izvedbi javnega naročila, insolventnost ali prisilno prenehanje ali likvidacija). Ponudniki so izpolnjevanje neobveznih pogojev dokazovali z izpolnjenim ESPD obrazcem. Za pridobitev osnovne sposobnosti je moral ponudnik izkazati tudi, da v zadnjih 60 dneh pred dnevom objave obvestila o javnem naročilu na portalu javnih naročil ni imel blokirane transakcijskega računa (kar je izkazal z ESPD obrazcem in potrdilom

⁵³ JN004612/2020 z dne 21. 7. 2020, s popravkom z dne 13. 8. 2020.

⁵⁴ Z ESPD obrazcem je potrdil, da izpolnjuje vse zahtevane pogoje za sodelovanje, navedene v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, s podpisom osnutka pogodbe, ki je bil tudi del razpisne dokumentacije javnega naročila, pa je potrdil zahtevo, da zagotovi stalnost najmanj 4 redno zaposlenih delavcev na sedežu zavoda in njihovo 4-urno oziroma 6-urno prisotnost na objektu vsak delovni dan (v času od 6. do 23. ure od 1. 9. do 30. 6. in od 1. 9. do 31. 12. ter v času od 1. 7. do 31. 8. polovico zahtevanega časa); da ob zahtevanih intervencijskih čiščenjih zagotovi zadostno število delavcev; da v primeru izvedbe prireditve v dvorani zavoda zagotovi dežurstvo 1 osebe za čas od 1 ure pred pričetkom prireditve do zaključka prireditve.

poslovne banke ali drugim ustreznim potrdilom) ter da je imel plačane vse zapadle obveznosti do podizvajalcev v predhodnih postopkih javnega naročanja (kar je izkazal z izjavo podizvajalca).

Zavod je tehnično sposobnost priznal ponudniku, če je ta izkazal, da ima zadostne ustrezne reference iz prejšnjih naročil iz obdobja zadnjih 3 let⁵⁵, kar je izkazal z obrazcem referenc ponudnika ter izjavo referenčnega naročnika. Izkazati je moral tudi, da izpolnjuje temeljne okoljske zahteve za storitve čiščenja iz Uredbe o zelenem javnem naročanju⁵⁶.

S tehničnimi specifikacijami je zavod v razpisni dokumentaciji podrobneje opredelil predmet javnega naročila, in sicer na katere dneve v tednu se čistijo posamezni prostori v zgradbi (deljeni na novi in stari del zgradbe) ter kolikokrat – enkrat, dvakrat, trikrat tedensko; enkrat ali večkrat dnevno oziroma po potrebi ali v času dežurstva – dogodkov v dvorani zavoda. Površina zgradbe, ki je bila predmet storitve čiščenja, je bila podana samo za novi in stari del zgradbe, ne pa tudi za posamezne prostore, ki so del starega ali novega dela zgradbe.

V razpisni dokumentaciji je zavod določil tudi merilo, na podlagi katerega je ocenjeval ponudbe in izbral ekonomsko najugodnejšo ponudbo, to je bilo merilo najnižje cene.

Zavod je vsem gospodarskim subjektom, ki so sodelovali v postopku javnega naročanja, pravočasno, prek portala javnih naročil zagotovil dodatne informacije v zvezi s specifikacijami javnega naročila.

Zavod je pravočasno prejel 6 ponudb. Ponudbe je razvrstil po merilu najnižje cene in jih preveril z vidika ustreznosti zagotavljanja naročnikovih zahtev glede predmeta javnega naročila ter ugotovil, da ponudbe ustrezajo zahtevanemu predmetu javnega naročila. Najugodnejša ponudba je bila ponudba izvajalca Valina, katerega ponudba je bila dopustna in s katerim je zavod za obdobje 2 let (od 1. 11. 2020 do 31. 10. 2022) sklenil pogodbo o izvedbi storitve čiščenja v letni pogodbeni vrednosti 63.820 EUR brez DDV.

Zavod je za oddajo storitev čiščenja 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 bila merila in pogoji za vse ponudnike enaka, 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 čiščenja izbral ustrezno vrsto postopka in zagotovil spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

Zavod je za redno vsakodnevno čiščenje poslovnih prostorov in specializirano čiščenje šivalnih in ostalih strojev v Gledališkem ateljeju v letu 2022 oddal naročilo izvajalcu Avantech na podlagi evidenčnega postopka, v okviru katerega je pridobil samo ponudbo izvajalca. Ker bi zavod storitve

⁵⁵ Moral je izkazati, da je uspešno izvedel najmanj 3 posle storitev čiščenja, pri čemer je moral vsak od 3 poslov nepretrgoma trajati vsaj 1 leto, in sicer 2 referenci za čiščenje notranjih površin v skupnem obsegu najmanj 7.000 m² in 1 referenca za čiščenje zunanjih površin v skupnem obsegu najmanj 1.500 m².

⁵⁶ Uradni list RS, št. 51/17, 64/19, 49/20, 152/20, 121/21, 132/23; ponudnik je moral izpolnjevanje zahtev izkazati s podpisano izjavo o izpolnjevanju zahtev ali pa predložiti ustrezno dokazilo.

čiščenja v Gledališkem ateljeju moral pri ocenjevanju vrednosti upoštevati skupaj s storitvami čiščenja celotnega zavoda (povezava s točko 2.2.1.2), ocenjujemo, da bi moral oddati javno naročilo storitev čiščenja prostorov v starem in novem delu zgradbe na Župančičevi ulici ter storitve čiščenja v Gledališkem ateljeju skupaj (lahko v dveh ločenih sklopih) ali pa kot 2 javni naročili ob upoštevanju ocenjene vrednosti vseh storitev skupaj⁵⁷. Čiščenje v Gledališkem ateljeju bi lahko, kot že navedeno v točki 2.2.1.2, v skladu z zakonom obravnaval tudi kot izločen sklop in ga oddal brez uporabe postopkov javnega naročanja. Na ta način bi zavod zagotovil, da bi bil izvajalec storitev čiščenja Gledališkega ateljeja izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

2.2.2.2 Storitve varovanja

Zavod je na portalu javnih naročil objavil naročilo male vrednosti za izvajanje storitev varovanja za obdobje 2 let⁵⁸. Predmet javnega naročila so storitve varnostno-receptorske službe (v obsegu 10.426 ur) in obhodne službe (v obsegu 1.095 ur) na Župančičevi ulici.

Zavod je v razpisni dokumentaciji določil pogoje za pridobitev sposobnosti, ki so jih morali ponudniki in njegovi podizvajalci izpolnjevati za sodelovanje v javnem naročilu. Ti so se nanašali na osnovno sposobnost ponudnika in njegovih podizvajalcev, ekonomsko in finančno sposobnost ter tehnično in strokovno sposobnost. Za pridobitev osnovne sposobnosti ponudnika in podizvajalcev so ti morali izkazati, da ne obstajajo razlogi za obvezno izključitev iz postopka javnega naročanja, da so registrirani za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, da razpolagajo z zadostnimi tehničnimi in kadrovskimi zmogljivostmi⁵⁹ ter da ne izpolnjujejo nekaterih razlogov za izločitev iz postopka javnega naročanja, ki jih javnonaročniška pravila določajo kot neobvezen razlog za izključitev iz postopka javnega naročanja (tista, ki se nanašajo na kršitve poklicnih pravil, zavajajoče razlage pri dajanju informacij zaradi preverjanja obstoja razlogov za izključitev ali izpolnjevanje pogojev za sodelovanje, pomanjkljivosti pri izpolnjevanju ključnih obveznosti pri prejšnji pogodbi o izvedbi javnega naročila, insolventnost ali prisilno prenehanje ali likvidacija). Ponudniki in podizvajalci so izpolnjevanje zahtev lahko dokazovali z izpolnjenim ESPD obrazcem oziroma so lahko za neobstoj obveznih razlogov za izključitev predložili dokazila ali pa so za pridobitev podatkov iz uradnih evidenc pooblastili zavod. Za pridobitev osnovne sposobnosti je moral ponudnik (z izjavo podizvajalca) izkazati tudi, da je imel plačane vse zapadle obveznosti do podizvajalcev v predhodnih postopkih javnega naročanja.

Ekonomsko in finančno sposobnost je moral ponudnik izkazati z ESPD obrazcem in potrdilom poslovne banke ali drugim ustreznim potrdilom, da v zadnjih 60 dneh pred dnevom objave obvestila o javnem naročilu na portalu javnih naročil ni imel blokiranega transakcijskega računa.

⁵⁷ Gre za kršitev četrtega odstavka 24. člena ZJN-3 v povezavi z 39. členom ZJN-3.

⁵⁸ JN008048/2022 z dne 1. 12. 2022.

⁵⁹ Z ESPD obrazci so potrdili, da izpolnjujejo vse zahtevane pogoje za sodelovanje, navedene v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, s podpisom osnutka pogodbe, ki je bil tudi del razpisne dokumentacije javnega naročila, pa je potrdil ponudnik zahtevo, da ima zadostno število varnostnikov za izvajanje storitev fizičnega in tehničnega varovanja ljudi in premoženja ter izvajanje varnostno-receptorske službe in da ima lasten ali pogodbeno zagotovljen varnostno-nadzorni center.

Zavod je tehnično in strokovno sposobnost priznal ponudniku, če je ta izkazal, da ima zadostne izkušnje z ustreznimi referencami iz prejšnjih naročil iz obdobja zadnjih 3 let⁶⁰, kar je izkazal z ESPD obrazcem, obrazcem referenc ponudnika ter potrdilom referenčnega naročnika.

V razpisni dokumentaciji je zavod določil tudi merilo, na podlagi katerega je ocenjeval ponudbe in izbral ekonomsko najugodnejšo ponudbo, to je bilo merilo najnižje cene.

Zavod je vsem gospodarskim subjektom, ki so sodelovali v postopku javnega naročanja, pravočasno, prek portala javnih naročil, zagotovil dodatne informacije v zvezi s specifikacijami javnega naročila.

Zavod je pravočasno prejel 2 ponudbi. Ponudbi je razvrstil po merilu najnižje cene in ju preveril z vidika ustreznosti zagotavljanja naročnikovih zahtev glede predmeta javnega naročila ter ugotovil, da ponudbi ustrezata zahtevanemu predmetu javnega naročila. Najugodnejša je bila ponudba izvajalca AZON IP, katerega ponudba je bila dopustna in s katerim je zavod za obdobje 2 let (od 1. 1. 2023 do 31. 12. 2024) sklenil pogodbo o izvedbi varovalnih storitev v ocenjeni vrednosti 119.411 EUR brez DDV oziroma 145.682 z DDV. Osnovne sposobnosti je zavod preveril tudi za podizvajalca izbranega ponudnika, Varnost Vič, d. d. in Proline varovanje.

Zavod je za oddajo storitev varovanja predmet, merilo in pogoje v razpisni dokumentaciji oblikoval tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja pri oddaji javnih naročil, saj so bili merilo in pogoji za vse ponudnike enaka, vsi so bili o njih hkrati obveščeni v okviru razpisne dokumentacije. Merilo je bilo oblikovano tako, da je omogočalo primerljivost med ponudniki, njegova teža je bila navedena v razpisni dokumentaciji, prav tako je bilo merilo oblikovano sorazmerno predmetu javnega naročila in je zagotovilo učinkovito in pošteno konkurenco ter enakopravno obravnavo ponudnikov. Tehnične specifikacije so bile jasne in enake za vse ponudnike. Zavod je za izbiro izvajalca storitev varovanja izbral ustrezen postopek in zagotovil spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

Storitev obhodnega varovanja za Gledališki atelje je na podlagi pogodbe za nedoločen čas izvajal izvajalec FIT varovanje, ker naj bi bil, kot je navedel zavod, zaradi poznavanja tehničnih karakteristik delavnic v Gledališkem ateljeju in sistema varovanja najprimernejši izvajalec. Ker bi zavod storitve varovanja za Gledališki atelje moral pri ocenjevanju vrednosti upoštevati skupaj s storitvami varovanja celotnega zavoda (povezava s točko 2.2.1.3), ocenjujemo, da bi moral oddati javno naročilo storitev varovanja skupaj (lahko v treh ločenih sklopih) ali pa kot ločena javna naročila, ob upoštevanju ocenjene vrednosti vseh storitev skupaj⁶¹. Varovanje Gledališkega ateljeja bi lahko, kot že navedeno v točki 2.2.1.3, v skladu z zakonom obravnaval tudi kot izločen sklop in ga oddal brez uporabe postopkov javnega naročanja. Na ta način bi zavod zagotovil, da bi bil izvajalec storitev varovanja Gledališkega ateljeja izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

⁶⁰ Moral je izkazati, da je izvedel najmanj 3 varovalne storitve (skupaj varnostno-receptorsko službo, obhodno varovanje in tehnično varovanje) pri različnih naročnikih, pri čemer je morala vsaka od 3 varovalnih storitev nepretrgoma trajati vsaj 1 leto, vrednost posamezne storitve pa je morala biti najmanj 40.000 EUR brez DDV.

⁶¹ Gre za kršitev četrtega odstavka 24. člena ZJN-3 v povezavi z 39. členom ZJN-3.

2.2.2.3 Storitve s področja odnosov z javnostmi

Izvajalec Kreativna baza je v zavodu v letu 2022 izvajal storitve strateškega svetovanja in komuniciranja z javnostmi na podlagi 2 enoletnih pogodb. Izvajalcu storitev je bilo vsakokrat oddano naročilo storitev na podlagi evidenčnega postopka, znotraj katerega je bila pridobljena samo ponudba izbranega ponudnika⁶², saj naj bi bila glede na izkazane kompetence, uspešno sodelovanje in ceno sprejemljiva. Pravilnik o izvajanju postopkov oddaje evidenčnih naročil, upošteva vrednost oddanih naročil, zavodu sicer dopušča, da v utemeljenih primerih pridobi zgolj 1 ponudbo, vendar takšna določba pravilnika v tem primeru, ko je na trgu večja količina morebitnih ponudnikov določene vrste storitev, ne sledi zakonski zahtevi, da je naročnik pri izbiri izvajalca za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od mejnih vrednosti iz zakona, dolžan upoštevati načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter načelo transparentnosti.⁶³ Zavod z izvajalcem storitev sodeluje nepretrgoma že vse od vključno julija 2020 dalje⁶⁴, kljub temu pa je načrtoval in izvajal javna naročila tako, da je izbral dobavitelja vsakih 12 mesecev. Ocenjujemo, da bi zavod v večji meri zagotavljal konkurenco med izvajalci storitev ter si načeloma zagotovil večjo izbiro in boljše možnosti za pridobitev ugodnejše ponudbe, s čimer bi v večji meri lahko sledil tudi načelu gospodarnosti, če bi glede na trajanje sodelovanja z izvajalcem storitev s področja odnosov strateškega svetovanja in komuniciranja z javnostmi izvajalca storitev namesto z evidenčnim postopkom izbral v katerem od bolj transparentnih postopkov iz zakona⁶⁵.

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 EUR⁶⁶ 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 predložil potrdilo o pravočasni oddaji seznama evidenčnih naročil na portal javnih naročil⁶⁷, vendar na portalu javnih naročil ta evidenca ni objavljena⁶⁸. Iz potrdila o oddaji seznama evidenčnih naročil izhaja, da je bila skupna vrednost oddanih evidenčnih naročil (brez DDV) 2.024.525 EUR, od tega skupna vrednost evidenčnih naročil blaga 856.083 EUR oziroma storitev 1.168.442 EUR. Zavod je predložil tudi seznam evidenčnih naročil, ki naj bi ga poslal v objavo na portal javnih naročil,

⁶² V letu 2020, ko je sklenil pogodbo z izvajalcem Kreativna baza, je zavod pridobil še ponudbo Petre Slanič s. p.

⁶³ Drugi odstavek 21. člena ZJN-3.

⁶⁴ Iz podatkov portala Erar pa izhaja, da sodelovanje poteka tudi še v letu 2024, mesečni strošek je 30. 9. 2024 znašal 3.660 EUR; [URL: <https://erar.si/transakcija/placnik/35610/prejemnik/6337384000#transakcije>], 15. 10. 2024.

⁶⁵ Določenih v 39. členu ZJN-3.

⁶⁶ Velja za blago in storitve.

⁶⁷ Z dne 20. 2. 2023.

⁶⁸ [URL: <https://www.enarocanje.si/#/oddana-evidencna-narocila>], 6. 9. 2024.

iz katerega pa izhaja, da je skupna vrednost oddanih evidenčnih naročil v letu 2022 znašala 1.147.555 EUR brez DDV, od tega skupna vrednost evidenčnih naročil blaga 242.811 EUR oziroma storitev 904.744 EUR. Predloženi seznam evidenčnih naročil je vseboval podatke o oddanih evidenčnih naročilih izvajalcem storitev čiščenja, varovanja ter odnosov z javnostmi. Ker pa vrednosti oddanih evidenčnih naročil v letu 2022 iz potrdila o oddaji seznama evidenčnih naročil na portal javnih naročil niso enake vrednostim oddanih evidenčnih naročil iz predloženega seznama oddanih evidenčnih naročil, niti objava seznama evidenčnih javnih naročil na portalu javnih naročil ni vidna, ne moremo z gotovostjo potrditi, da je zavod, kljub predloženemu potrdilu o oddanih evidenčnih naročilih na portal javnih naročil, seznam dejansko posredoval na portal oziroma da je seznam oddanih evidenčnih javnih naročil, ki ga je zavod predložil med revizijo, popoln. Posledično ne moremo potrditi, da je zavod zagotovil preglednost izvajanja evidenčnih javnih naročil in s tem dostop do informacij o oddanih evidenčnih javnih naročilih.

2.3 Socialno odgovorno javno naročanje

Socialno odgovorno javno naročanje pripomore k reševanju negativnih socialno-ekonomskih učinkov v državi. Z letom 2018 spremenjena javnonaročniška pravila so uvedla socialno odgovorno javno naročanje, ki pomeni javno naročanje, pri katerem se upošteva eden ali več socialnih vidikov: zaposlitvene možnosti, dostojno delo, skladnost s socialnimi pravicami in pravicami delavcev, socialna vključenost, enake možnosti, dostopnost, načrtovanje za vse, upoštevanje trajnostnih meril, vključno z vprašanji etične trgovine, ter splošnejše prostovoljno upoštevanje socialne odgovornosti gospodarskih družb. Socialni vidik spodbujanje dostojnega dela temelji na pravici do produktivnega in svobodno izbranega dela, na temeljnih načelih in pravicah pri delu, na zaposlitvi, ki zagotavlja dostojno plačilo, ter na socialni zaščiti in socialnem dialogu. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3A)⁶⁹ je bila uvedena obvezna uporaba socialnih meril za delovno intenzivne panoge. Zakon taksativno določa 82 delovno intenzivnih storitev⁷⁰, 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 dumpingu⁷¹. 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.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 14/18.

⁷⁰ Z uporabo CPV-kod.

⁷¹ 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.

Naročnik v razpisni dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi utež, ki jo dodeli vsakemu merilu, izbranemu za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe. Pri izbiri in določitvi teže posameznih meril kakovosti, torej tudi socialnih meril, je smiselno, da uteži meril niso določene prenizko, saj bi v primeru, da bi več ponudnikov doseglo najvišje število točk, o izbiri odločala le cena, kar pa ne bi smel biti namen dodatnih meril pri izbiri ponudnika na podlagi razmerja med kakovostjo in ceno. Tako na primer Ministrstvo za javno upravo v Smernicah za javno naročanje storitev čiščenja priporoča, da sta glavni uteži, ki določata delež kakovosti in delež cene pri ocenjevanju ponudb, odvisni od predmeta javnega naročila, in ker mora biti kakovost v primeru storitev čiščenja primerno zastopana, se priporoča, da naročnik utež kakovosti določi v razponu med 60 in 70 %, razliko do 100 % pa predstavlja utež cene. Vendar pa zakon ne določa, kolikšno težo morajo imeti socialna merila, zato je zakonu zadoščeno tudi, če imajo uporabljena merila minimalen oziroma dejansko skorajda nikakršen vpliv na izbiro ponudnika.

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

- jim ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku⁷², to so naslednja kazniva dejanja: spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi in kršitev temeljnih pravic delavcev;⁷³
- plačujejo prispevke za zaposlene in davčnim organom predložijo obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja (tako imenovanih REK obrazcev);⁷⁴

⁷² 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.

⁷³ 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).

⁷⁴ Dokazila iz 77. člena ZJN-3 kot dokaz za izpolnjevanje zahtev iz drugega odstavka 75. člena ZJN-3 (potrdilo, ki ga izda pristojni organ, da preveri, ali ponudnik izpolnjuje obvezne dajatve in druge denarne nedavčne obveznosti v skladu z zakonom, tako da na dan oddaje ponudbe vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti ne znaša 50 EUR ali več, ter da je ponudnik do dneva oddaje ponudbe predložil vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za obdobje zadnjih 5 let).

- 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.⁷⁵

Prav tako pa mora naročnik v primeru, da meni, da je pri določenem naročilu glede na njegove zahteve ponudba neobičajno nizka glede na ceno na trgu ali v zvezi z njo obstaja dvom o možnosti izpolnitve naročila, preveriti, ali je ponudba dejansko neobičajno nizka, in od ponudnika zahtevati, da pojasni ceno ali stroške v ponudbi. Naročnik mora v skladu z zakonom obvezno preveriti, ali je ponudba neobičajno nizka, če je vrednost ponudbe za več kot 50 % nižja od povprečne vrednosti 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 naročanja⁷⁶. 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

⁷⁵ Dokazila iz 77. člena ZJN-3 kot dokaz za izpolnjevanje zahtev iz b) točke četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 (izpis iz evidence o pravomočnih 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 pravomočno odločitvijo ali več pravomočnimi 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 protiusustavnosti nemoteno tekli, je ustavno sodišče določilo način izvršitve svoje odločitve. Do odprave ugotovljene protiusustavnosti se točka b) četrtega odstavka 75. člena ZJN-3 še naprej uporablja, in sicer tako, da se gospodarskemu subjektu tudi v primeru upoštevanih delovnopравnih kršitev, ki bi povzročile njegovo izključitev iz postopka javnega naročanja, omogoči, da naročniku predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3D, Uradni list RS, št. 28/23, veljavnost od 2. 4. 2023 dalje) se je deveti odstavek 75. člena ZJN-3 razširil in določil, da če je gospodarski subjekt med drugim v položaju iz b) točke četrtega odstavka 75. člena ZJN-3, lahko naročniku najkasneje do roka za oddajo prijav ali ponudb predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev.

⁷⁶ Prej imenovana evidenca gospodarskih subjektov z negativnimi referencami.

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.

2.3.1 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje

2.3.1.1 Storitve čiščenja

Zavod je pred sprejemom odločitve o izbiri ponudnika storitev čiščenja (Valina) za gospodarski subjekt kot pravno osebo kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku javnega naročanja, v e-Dosjeju⁷⁷ preveril ustrezne podatke ter s tem 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 nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo in je imel predložene vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja. Zavod je predložil dokazila o posredovani poizvedbi Ministrstvu za pravosodje z namenom, da bi preveril, ali je bila ponudniku storitev čiščenja Valina in njegovi zakoniti zastopniki morda izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj kot so spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev, ne pa tudi potrdil Ministrstva za pravosodje o nekaznovanosti, zato ne moremo potrditi, da je zavod dejansko preveril (ne)obsto

⁷⁷ 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.

navedenih okoliščin. K temu zakon⁷⁸ naročnika v primeru postopka za oddajo javnega naročila male vrednosti sicer ne zavezuje, vendar pa se od skrbnega naročnika pričakuje, da se o nekaznovanosti ponudnika in njegovega zakonitega zastopnika prepriča v vsakem primeru.

Zavod je v pogodbo z izbranim izvajalcem za storitve čiščenja, ki je bila sklenjena 8. 10. 2020, 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 8. 4. 2021) niti do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, tovrstnih preveritev ni izvajal⁷⁹. Z vključitvijo razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem Valina je tako sicer zagotovil podlago za prekinitev pogodbe, vendar je bilo to pogodbeno določilo le mrtva črka na papirju, saj zavod ni preverjal, ali je pri izvajalcu po preteku vsakih 6 mesecev morda nastopil kateri od izločitvenih pogojev. Na ta način je po naši oceni obstajala le majhna verjetnost, da bi zavod ugotovil kršitve izvajalca storitev ter njegove zakonite zastopnice v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, neizpolnjevanjem obveznosti dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in neizpolnjevanjem obveznosti glede oddaje vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja, ter da bi ugotovil, ali je izvajalec storitev uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. Na ta način je zavod dopustil, da storitve še naprej izvaja izvajalec, ne glede na to, ali morda krši predpise s področja delovnega in socialnega prava. Zato je po naši oceni zavod, kljub vključitvi razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem 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.

2.3.1.2 Storitve varovanja

Zavod je pred sprejemom odločitve z izbranim ponudnikom storitve varovanja (AZON IP) za gospodarski subjekt kot pravno osebo ter za njegova podizvajalca Varnost Vič, d. d. in podizvajalca Proline varovanje kot dokaz, da ne obstajajo razlogi za izključitev ponudnika iz sodelovanja v postopku javnega naročanja, v e-Dosjeju preveril ustrezne podatke ter s tem potrdil, da ne obstajajo okoliščine, povezane z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu in njegovih podizvajalcih: ponudnik in njegova podizvajalca niso bili uvrščeni v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami; pri ponudniku in podizvajalcih 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

⁷⁸ Tretji odstavek 47. člena ZJN-3.

⁷⁹ Gre za kršitev drugega odstavka 67.a člena ZJN-3. Zavod je z istim izvajalcem na podlagi izvedbe novega postopka javnega naročila (JN000127/2023) 6. 2. 2023 sklenil pogodbo za izvajanje storitev čiščenja za obdobje od 6. 2. 2023 do 6. 2. 2025.

s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek; gospodarski subjekti (ponudnik in podizvajalca) 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. Od Ministrstva za pravosodje je pridobil potrdila in s tem preveril, da zakonitim zastopnikom ponudnika storitev varovanja AZON IP (direktorici in prokuristu), zakonitim zastopnikom podizvajalca Varnost Vič, d. d. (direktorju, predsedniku, namestniku predsednika in članu nadzornega sveta ter prokuristu) ter zakonitemu zastopniku podizvajalca Proline varovanje (direktorju) ni bila izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, kot so spravljanje v suženjsko razmerje, trgovina z ljudmi ali kršitev temeljnih pravic delavcev, za AZON IP, podizvajalca Varnost Vič, d. d. in podizvajalca Proline varovanje kot pravne osebe pa je zavod predložil dokazila o posredovani poizvedbi Ministrstvu za pravosodje, ne pa tudi potrdil Ministrstva za pravosodje o nekaznovanosti. Zato ne moremo potrditi, da je zavod za izvajalca in njegove podizvajalce kot pravne osebe dejansko preveril (ne)obstoje navedenih okoliščin. K temu zakon⁸⁰ naročnika v primeru postopka za oddajo javnega naročila male vrednosti sicer ne zavezuje, vendar pa se od skrbnega naročnika pričakuje, da se o nekaznovanosti ponudnika in njegovega zakonitega zastopnika prepriča v vsakem primeru.

Zavod je pogodbo z izbranim izvajalcem za storitev varovanja sklenil 11. 1. 2023, torej izven revidiranega obdobja, zato izvedba preveritev, ali je bila sklenjena pod razveznim pogojem, ki nastopi v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah, ni bila predmet revizije. Smo pa to 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 2020⁸¹, 6. 1. 2021 z izvajalcem storitev varovanja (Proline varovanje), ki je imel podizvajalca (Varnost Vič, d. d. in AZON IP⁸²), pod razveznim pogojem sklenil pogodbo⁸³ za obdobje od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2022. 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 njegovega podizvajalca. Zavod po izteku 6 mesecev od sklenitve pogodbe (to je 6. 7. 2021) niti do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, tovrstnih preveritev ni izvajal⁸⁴. Z vključitvijo razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem Proline varovanje je tako sicer zagotovil podlago za prekinitev pogodbe, vendar je bilo to pogodbeno določilo le mrtva črka na papirju, saj zavod ni preverjal, ali je pri izvajalcu oziroma njegovih podizvajalcih po preteku vsakih 6 mesecev morda nastopil kateri od izločitvenih pogojev. Na ta način je po naši oceni tudi pri izvajalcu storitev varovanja obstajala le majhna verjetnost, da bi zavod ugotovil kršitve izvajalca 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,

⁸⁰ Tretji odstavek 47. člena ZJN-3.

⁸¹ JN007231/2020.

⁸² Na podlagi Aneksa št. 1 k Pogodbi o izvedbi javnega naročila št. 2/2021 z dne 18. 1. 2021.

⁸³ Pogodba o izvedbi varovalnih storitev št. 2/2021.

⁸⁴ Gre za kršitev drugega odstavka 67.a člena ZJN-3.

ki ureja finančno upravo, in neizpolnjevanjem obveznosti glede oddaje vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja, ter da bi ugotovil, ali so izvajalec oziroma podizvajalci storitev uvrščeni v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. Na ta način je zavod dopustil, da storitve še naprej izvaja izvajalec, ne glede na to, ali morda krši predpise s področja delovnega in socialnega prava on, ali njegova 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 upoštevan tudi socialni vidiki v smislu spoštovanja delovnega in socialnega prava s poudarkom na zagotavljanju dostojnega dela.

2.3.2 Neobičajno nizka cena ponudb

Zavod od izbranega ponudnika za izvajanje storitev čiščenja ni zahteval dodatnih pojasnil in utemeljitev elementov ponudbe, saj ni imel razlogov za to, da bi potreboval dodatna zagotovila, da ne gre za neobičajno nizko ponudbo. Ponudba izvajalca Valina po ceni ni bistveno odstopala od ostalih ponudb; ponudbena vrednost je bila za 27,4 % nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb in za 2 % nižja od naslednje uvrščene ponudbe.

Zavod od izbranega ponudnika za izvajanje storitev varovanja prav tako ni zahteval dodatnih pojasnil in utemeljitev elementov ponudbe, saj ni imel razlogov za to, da bi potreboval dodatna zagotovila, da ne gre za neobičajno nizko ponudbo. Ponudba izvajalca AZON IP po ceni ni bistveno odstopala od preostale ponudbe; ponudbena vrednost je bila za 9,6 % nižja od povprečne vrednosti obeh pravočasnih ponudb in za 17,5 % nižja od naslednje uvrščene ponudbe.

2.3.3 Zahteve in merila za izbor

Zavod je v razpisni dokumentaciji med pogoji za sodelovanje za izvajanje storitev čiščenja zahteval, da ponudnik razpolaga z zadostnimi kadrovskimi zmogljivostmi za izvedbo predmeta javnega naročila. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogojev je ponudnik izpolnil ESPD obrazec. V osnutku pogodbe, ki je bila del razpisne dokumentacije, je bila med obveznostmi izvajalca navedena obveznost, da mora "zagotoviti stalnost najmanj 4 redno zaposlenih delavcev, ki delajo na sedežu naročnika". Menjava zaposlenih je bila mogoča v primeru objektivnih razlogov (upokojitvev, bolezni, prenehanje pogodbe o zaposlitvi). Izvajalec je moral zagotoviti, da dela po pogodbi opravlja samo z delavci, ki so v delovnem razmerju in izvajanja del ni mogel zaupati tretjim osebam brez predhodnega pisnega soglasja zavoda. Vendar pa zavod izpolnjevanja te pogodbene zahteve ni preverjal.

V osnutku pogodbe je bilo še določeno, da mora izvajalec najkasneje 1 teden po podpisu pogodbe zavodu dostaviti seznam zaposlenih, ki bodo opravljali dela po pogodbi. Na zahtevo zavoda je moral izvajalec za svoje delavce zavodu v roku 15 dni dostaviti potrdilo iz kazenske evidence o nekaznovanosti posameznega delavca (v primeru, da izvajalec za posameznega delavca tega ni izkazal, oziroma se je izkazalo, da delavec ni nekaznovan, je moral izvajalec takšnega delavca takoj zamenjati). V osnutku pogodbe je bilo določeno tudi, da izvajalec opravlja storitve čiščenja v letnem

času⁸⁵ od 6. ure zjutraj do 23. ure zvečer, v poletnem času⁸⁶ pa v polovici časa od 6. do 23. ure, v primeru izvedbe prireditve (v dvorani naročnika) pa je bil dolžan zagotoviti dežurstvo 1 osebe, za čas od 1 ure pred pričetkom prireditve predvidoma do zaključka prireditve. Po prireditvi so morali biti dvorane, hodniki in stopnišče urejeni in očiščeni do 10. ure naslednjega dne. Izvajalec pogodbe je moral zagotoviti 4 oziroma 6-urno prisotnost svojih delavcev na objektu vsak delovni dan, ob zahtevanih intervencijskih čiščenjih, za katere je moral zagotoviti 2-urni odzivni čas, pa je moral zagotoviti zadostno število delavcev. Podrobnejši režim čiščenja (ob katerih dnevih se čistijo posamezni prostori) je bil opredeljen v tehničnih specifikacijah, celotna površina objekta, ki je bila predmet javnega naročila, je znašala 7.369,7 m². Zavod je navedel, da so v letu 2022 storitev izvajale 4 delavke, vendar ni vodil evidenc prisotnosti.

Tudi za oddajo storitev varovanja je zavod v razpisni dokumentaciji med pogoji za sodelovanje v postopku izbire izvajalca zahteval, da ima ponudnik zadostno število varnostnikov za izvajanje storitev fizičnega in tehničnega varovanja ljudi in premoženja ter za izvajanje varnostno receptorske službe. Kot dokazilo za izpolnjevanje pogojev je ponudnik izpolnil ESPD obrazec, iz katerega pa izhaja le, da ponudnik razpolaga z zadostnim številom delavcev. V nobenem izmed dokumentov razpisne dokumentacije zavod ni določil najmanjšega števila potrebnih varnostnikov za izvajanje storitev; v razpisni dokumentaciji je v obrazcu "ponudba" določil število ur varovanja (10.426 ur varnostno receptorske službe in 1.095 ur obhodnega varovanja za 2 leti). Zavod je navedel, da se je za takšen obseg ur odločil glede na izkušnje iz preteklih let in glede na potrebe delovnega procesa zavoda, ki je v neposredni zvezi z rednim delom zaposlenih kot tudi vezano na predstave in obiskovalce. V okviru opisa predmeta javnega naročila ter v osnutku pogodbe je zavod opredelil čas in kraj opravljanja varnostno receptorske službe, obhodnega varovanja ter tehničnega varovanja objektov naročnika, vključno z nalogami varnostnika ter pogoji, ki jih je moral ponudnik za izvajanje opisanih nalog izpolnjevati. Varnostno receptorska služba se opravlja na sedežu zavoda, vsak delovni dan od 6. do 23. ure⁸⁷, ob sobotah od 8. do 16. ure⁸⁸, ob nedeljah od 9. do 15. ure⁸⁹, obhodno varovanje se izvaja vsak dan 1,5 ure v skladu z načrtom obhodov⁹⁰, tehnično varovanje objektov naročnika pa se izvaja vsak dan, 24 ur, vse dni v letu v predprijavi na sedežu zavoda. Tudi v osnutku pogodbe je zavod zahteval le, da ima ponudnik zadostno število varnostnikov za izvajanje storitev ter da morajo imeti z varnostniki sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, česar pa ni preverjal. Zavod je zavzel stališče, da gre za pogodbene obveznosti izvajalca in zato ni predvideno posebno preverjanje teh obveznosti, razen v primeru težav tekom izvajanja pogodbe. Zavod je navedel, da je v letu 2022 storitev varovanja izvajalo 10 varnostnikov, vendar ni vodil evidenc prisotnosti.

⁸⁵ Od 1. 9. do 30. 6. in od 1. 9. do 31. 12.

⁸⁶ Od 1. 7. do 31. 8.

⁸⁷ V primeru predstave po dogovoru lahko tudi dlje.

⁸⁸ V primeru predstave od 8. ure do najmanj 2 uri po koncu predstave oziroma po dogovoru lahko tudi dlje.

⁸⁹ V primeru predstave od 9. ure do najmanj 2 uri po koncu predstave oziroma po dogovoru lahko tudi dlje.

⁹⁰ Del dokumenta Načrt fizičnega varovanja objektov, območij in prostorov podjetja SNG Opera in balet Ljubljana z dne 17. 4. 2023.

Pojasnilo zavoda

Spremljanje in analiziranje opravljenih storitev se je izvajalo sproti na dnevni bazi, saj so tako varnostniki kot čistilke vpeti v delovne procese in dnevno komunikacijo z zaposlenimi, tako da so se morebitne težave sproti odpravljale, sicer pa ni bilo zaznati kakšnih večjih kršitev ali nepremostljivih težav pri izvajanju storitev.

Na področju kulturne dejavnosti za storitve čiščenja in varovanja ni predpisanih standardov ali normativov, ki bi jih moral zavod pri zaposlovanju delavcev za izvajanje teh storitev upoštevati. Zavod naj bi s tem, ko je za zagotovitev izvedbe storitev čiščenja opredelil potrebno število čistilcev, omejil tveganje, da storitve ne bi bile izvedene oziroma ne bi bile izvedene dovolj kakovostno, po drugi strani pa naj bi s tem pripomogel zagotoviti čistilcem, ki so izvajali storitve v zavodu, boljše in bolj varne delovne pogoje (na primer, da ne bi imeli drobljenega delovnega časa, večkratne prekinitev delovnega časa, prekoračene zakonske omejitve glede števila nadur, obsežnega premeščanja med različnimi naročniki storitev in podobno). Zavod je navedel, da je najmanjše potrebno število čistilcev določil izkustveno na podlagi preteklih izkušenj in potreb in glede na potrebe delovnega procesa zavoda, ki je v neposredni zvezi z rednim delom zaposlenih kot tudi vezano na predstave in obiskovalce. Sekcija čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije je za poslovne prostore (ob pogoju, da gre za visok zelen standard čiščenja in vsakodnevno izvajanje vseh čistilnih opravil) priporočila normativ 1.200 m² (+/- 10 %) za 8 urni delavnik⁹¹. Ob upoštevanju velikosti površin na sedežu zavoda (7.369,7 m²), pogostost čiščenja posameznih prostorov v zgradbi zavoda in glede na priporočene normative sekcije čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije ne moremo potrditi, da je zavod pri opredelitvi najmanjšega potrebnega števila čistilcev zagotavljal minimalne standarde dela, ki jih priporoča Sekcija čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije, saj je velikost površine na čistilko presegala priporočene normative⁹². Glede izvajanja storitev varovanja pa ocenjujemo, da je zavod sicer v razpisni dokumentaciji navedel zahteve, ki bi lahko bile socialno odgovorne (zadostno število varnostnikov) in ki naj bi zagotovile socialno varnost varnostnikov (da imajo varnostniki sklenjene pogodbe o zaposlitvi), ni pa določil najmanjšega potrebnega števila varnostnikov, ki bi v zavodu izvajali storitev varovanja. Ocenjujemo tudi, da zavod zgolj z navedbo zahtev v razpisni dokumentaciji glede varnosti zaposlitve (da naj bi delavci, ki bodo v zavodu izvajali storitve varovanja in čiščenja, imeli z izvajalcem sklenjene pogodbe o zaposlitvi), brez da bi preverjal izpolnjevanje teh zahtev, ni v celoti obvladoval tveganja, da izvajalec ne zagotavlja tolikšne socialne varnosti svojim delavcem, kot to izhaja iz razpisne dokumentacije.

Merila in uteži, ki jih je zavod uporabil pri ocenjevanju ponudb za izbiro izvajalcev storitev čiščenja in varovanja, smo predstavili v točkah 2.2.2.1 in 2.2.2.2. Zavod za oddajo storitev čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem med merila za ocenjevanje ponudb poleg cene ni vključil tudi drugih meril,

⁹¹ [URL:<https://www.cistilci.si/stran/priporoceni-normativi-dnevnega-ciscenja>], 24. 4. 2024.

⁹² Zavod je v tehničnih specifikacijah razpisne dokumentacije določil čiščenje po prostorih po posameznih nivojih zgradbe (novega in starega dela). Iz tehničnih specifikacij je razvidna površina v m² samo za posamezen nivo zgradbe (za stari in novi del posebej) po posameznih prostorih v nivoju zgradbe pa ne. Za posamezen prostor v nivoju zgradbe je bilo določeno število čiščenj na teden: dnevno; 1x tedensko; 2x tedensko; 3x tedensko; večkrat dnevno, ter čiščenje med dežurstvi, to je prisotnost čistilke med dogodki. Pri izračunu površine, ki jo je v povprečju morala očistiti 1 čistilka (od zahtevanih 4 čistilk), kar je znašalo 915 m², smo upoštevali po nivojih zgradbe najmanjše število čiščenj določenih za nek prostor (na primer v nivoju B je bilo za novi del (702,4 m²) določeno čiščenje prostorov 2x ali 3x tedensko – upoštevali smo za celotno površino čiščenje 2x tedensko). Prav tako v izračunu nismo upoštevali čiščenja med dežurstvi. Glede na priporočene normative naj bi čistilka v 6 urah očistila 900 m².

ki bi se nanašala na kakovost ter okoljske in socialne vidike. Pri obeh vrstah storitev je bilo edino merilo za izbiro izvajalca cena storitev, kar pomeni, da zavod ni niti formalno zadostil zakonskim določbam, ki naročnike zavezujejo k obvezni vključitvi socialnih meril za delovno intenzivne panoge, kamor spadajo tako storitve čiščenja kot tudi storitve varovanja⁹³. Zavod je z vključitvijo zahtev glede zagotavljanja stalne ekipe delavcev (za storitev čiščenja), ki so pri izvajalcu redno zaposleni (za storitev čiščenja in varovanja) 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.

⁹³ Gre za kršitev 5. odstavka 84. člena ZJN-3.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **Slovenskega narodnega gledališča Opera in balet Ljubljana** v delu, ki se nanaša na zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v letu 2022. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ravnanja Slovenskega narodnega gledališča Opera in balet Ljubljana v tem delu, smo iskali odgovora na vprašanja, ali je bilo Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana pri odločanju o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem učinkovito, ali je pri izbiri zunanjih izvajalcev podpornih storitev sledilo temeljnemu načelom javnega naročanja ter ali je zagotovilo socialno odgovorno javno naročanje.

Menimo, da je bilo Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana v letu 2022 pri zagotavljanju zunanjega izvajanja podpornih dejavnosti **neučinkovito**.

Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana pred sprejemom odločitev o oddaji storitev čiščenja, varovanja in odnosov z javnostmi v izvajanje zunanjim izvajalcem ni izdelalo ustreznih analiz, s katerimi bi podprlo odločitev za oddajo storitev zunanjim izvajalcem. Tako ni izkazalo, da je zunanje izvajanje teh storitev stroškovno učinkovitejše kot izvajanje z notranjimi viri, niti ni ugotavljalo prednosti in slabosti oddajanja storitev v izvajanje zunanjim izvajalcem. Med revizijo je sicer navedlo razloge za oddajo storitev v zunanje izvajanje, ki pa jih ni podkrepilo z zadostnimi in ustreznimi podatki, analizami oziroma drugimi aktivnostmi, kar še posebej velja za storitve odnosov z javnostmi, za izvajanje katerih je imela organizirano lastno službo.

Pred pripravo javnih naročil za storitve varovanja, čiščenja in odnosov z javnostmi Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana ni raziskalo stanja na trgu. Podatki, ki jih je upoštevalo pri izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila storitev čiščenja oziroma varovanja, so bili razvidni iz dokumentacije o javnih naročilih, vendar so bili pomanjkljivi, natančneje pa Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana izračuna ni pojasnilo niti med revizijo, zato na osnovi vseh dosegljivih podatkov načina izračuna ocenjene vrednosti ni bilo mogoče potrditi. V ocenjeni vrednosti storitev čiščenja in varovanja tudi niso bile upoštevane vrednosti storitev v Gledališkem ateljeju.

Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana je za oddajo storitev čiščenja in varovanja tehnične specifikacije, merila in pogoje v razpisni dokumentaciji oblikovalo tako, da so zagotavljali gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter upoštevanje vseh ostalih načel javnega naročanja.

Pri izbiri izvajalca pretežnega dela storitev čiščenja in varovanja je Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana izbralo ustrezno vrsto postopka, zagotovilo preglednost postopka in enakopravno obravnavo ponudnikov, izjema je le oddaja javnega naročila storitev čiščenja in varovanja Gledališkega ateljeja, ki jih zavod ni oddal transparentno. Pri izbiri izvajalca storitev s področja odnosov z javnostmi zavod ni sledil zahtevi po upoštevanju načel gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, saj je pridobil le ponudbo izbranega izvajalca, zaradi istovrstnosti storitev ter zaradi večletnega rednega ponavljanja javnih naročil storitev, oddanih vedno istemu izvajalcu, pa bi bilo najbolj ustrezno, če bi Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana izvajalca storitev izbralo v katerem od bolj transparentnih postopkov, ki jih določa zakon, kar bi mu omogočilo večjo konkurenco med ponudniki ter večjo izbiro in boljše možnosti za pridobitev ugodnejše ponudbe in s tem zasledovanje načela gospodarnosti.

Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana ni izkazalo, da je z objavo seznama evidenčnih javnih naročil, oddanih v letu 2022, na portalu javnih naročil zagotovilo preglednost izvajanja evidenčnih javnih naročil in s tem dostopa do informacij o oddanih evidenčnih javnih naročilih.

Menimo, da Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana ni zagotovilo socialno odgovornega javnega naročanja. Pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila z izbranim ponudnikom storitev čiščenja in varovanja se Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana ni prepričalo o morebitnem obstoju nekaterih relevantnih okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu, podizvajalcu in zakonitih zastopnikih. Pogodbi z izbranim izvajalcema storitev čiščenja oziroma varovanja je sklenilo pod razveznim pogojem in s tem zagotovilo podlago za prekinitev pogodbe v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, vendar pa po preteku določenega časa ni preverilo, ali morda niso nastopile okoliščine za razvezo pogodbe. Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana tudi ni omejilo tveganja, da storitve čiščenja in varovanja ne bi bile izvedene oziroma ne bi bile izvedene dovolj kakovostno niti ni vsaj poskusilo zagotoviti boljših in bolj varnih delovnih pogojev zlasti z vidika organizacije dela in delovnega časa ter varnosti zaposlitve delavcem za daljše obdobje. Med merila za oddajo storitev čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem v nasprotju z zakonskimi zahtevami ni vključilo takšnih meril, ki bi zasledovala socialne vidike, je pa ravnanje v smeri socialne odgovornosti izkazalo s tem, da je v razpisno dokumentacijo vključilo zahtevo po stalni ekipi čistilcev oziroma zahtevo, da se dela čiščenja in varovanja izvajajo samo z zaposlenimi delavci.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. dopolnilo predloženo stroškovno analizo oziroma določilo načrt aktivnosti (vključno z navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo posameznih aktivnosti) za dopolnitev stroškovne analize in izvedbo drugih analiz prednosti in slabosti, vključno z analizami trga, na podlagi katerih bo v sprejemljivem roku sprejelo utemeljene odločitve o lastnem izvajanju ali o oddaji izvajanja podpornih dejavnosti čiščenja in varovanja – točka 2.1.1;
2. določilo načrt aktivnosti (vključno z navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo posameznih aktivnosti), v skladu s katerim bo v razumnem roku preverilo, ali in katerih nalog na področju odnosov z javnostmi zaenkrat ne morejo izvajati zaposleni javni uslužbenci ter opredelilo izvedbo potrebnih aktivnosti, ki bodo pripeljale do tega, da sodelovanje zunanjega izvajalca ne bo več potrebno – točka 2.1.2;
3. z ustrezno ureditvijo poteka postopkov javnih naročil v zavodu zagotovilo, da bo ocena vrednosti vsakega javnega naročila razvidna iz dokumentacije o javnem naročilu, izračunana upošteva vrednosti vseh istovrstnih storitev skupaj, in s tem izbiro predpisanega postopka po zakonu – točki 2.2.2.1 in 2.2.2.2;
4. z ustrezno ureditvijo poteka postopkov javnih naročil v zavodu zagotovilo periodično preverjanje obstoja okoliščin, ki pomenijo izpolnitev razveznega pogoja, določenega v pogodbah o izvedbi javnih naročil – točka 2.3.1.1 in 2.3.1.2;
5. z ustrezno ureditvijo poteka postopkov javnih naročil v zavodu zagotovilo, da bodo ustrezno upoštewane zakonske zahteve glede uporabe socialnih meril pri vseh javnih naročilih delovno intenzivnih storitev – točka 2.3.3.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v izdanem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁹⁴. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. Priporočila

Slovenskemu narodnemu gledališču Opera in balet Ljubljana priporočamo, naj:

- v primeru ponavljajočih se javnih naročil istovrstnih storitev izbere izvajalca po katerem od postopkov, ki jih določa zakon, ne glede na obdobje, za katero sklepa pogodbo;
- 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 del;
- zagotovi izpolnjevanje zahtev iz pogodb, ki jih sklene z izvajalci delovno intenzivnih storitev, ki se nanašajo na zagotavljanje socialne varnosti delavcev in spoštovanje delavnopravne zakonodaje.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Slovenskemu narodnemu gledališču Opera in balet Ljubljana,
2. Stašu Ravterju,
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