



Smernice za javno naročanje storitev čiščenja

Izdaja 1.0

Oktober 2018

Smernice za javno naročanje storitev čiščenja je pripravilo Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z Delavsko svetovalnico, Sekcijo čistilcev pri Obrtno podjetniški zbornici Slovenije, Zvezo svobodnih sindikatov Slovenije, Sindikatom obrti in podjetništva Slovenije in Sindikatom komunale, varovanja in poslovanja z nepremičninami Slovenije.

Delo pri pripravi smernic je koordiniral Direktorat za javno naročanje Ministrstva za javno upravo.
Izdaja 1.0, oktober 2018

<http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/smernice>

KAZALO:

1.	Uvod	3
2.	Opredelitev storitev čiščenja	3
2.1	Pravne podlage, ki urejajo storitve čiščenja	3
2.2	Terminologija	4
2.3	Kaj šteje za storitev čiščenja v skladu z ZJN-3	5
3.	Izračun ocenjene vrednosti in izbira postopka javnega naročanja	5
3.1	Oblikovanje sestavin javnega naročila	7
4.	Tehnične specifikacije	7
5.	Pogoji za sodelovanje (usposobljenost gospodarskih subjektov)	11
5.1	Ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti	12
5.2	Ekonomski in finančni pogoji	12
5.3	Tehnična in strokovna sposobnost	13
6.	Merila	15
6.1	Merila za storitve čiščenja	16
7.	Pogodbena določila	20
8.	Neobičajno nizka ponudba	25

1. Uvod

Da bi zagotovile konkurenco, kakovost in socialne vidike ter enakopravno obravnavo ponudnikov in učinkovito izvajanje javnih naročil storitev čiščenja, te smernice podajajo predloge za pravilno uporabo posameznih institutov javnega naročanja s priporočili, opozorili in primeri dobre prakse iz razpisnih dokumentacij ali pogodb za izvajanje javnih naročil.

Smernice temeljijo na izhodiščih, ki jih določa Zakon o javnem naročanju (v nadaljnjem besedilu: ZJN-3), upoštevajoč Priročnik za zasebne in javne organizacije, ki oddajajo naročila za čistilne storitve¹, in so orodje, ki ga njihovi pripravljavci priporočajo naročnikom za uporabo – dajejo primerna ter z ZJN-3 usklajena napotila, usmeritve in predloge, kako naj praviloma poteka postopek javnega naročila storitev čiščenja.

S smernicami za javno naročanje storitev čiščenja želimo naročnikom prikazati, kako v postopkih javnega naročanja vključevati in meriti kakovost ter upoštevati socialne vidike. Kakovost storitev čiščenja določajo tehnične prednosti in strokovna sposobnost, socialni vidiki pa vključujejo spoštovanje delovne in socialne zakonodaje, kolektivnih pogodb ter dobre pogoje za zaposlitev. Če se kakovost in socialni vidiki ne upoštevajo, lahko pride do nelojalne konkurence med podjetji ter socialnega dampinga zaposlenih. Strokovnjaki opozarjajo, da bi praksa oddajanja javnih naročil le na podlagi najugodnejše cene ali stroškov lahko vodila v pomanjkanje kakovosti ter neetično in nezakonito prakso, saj se lahko zgodi, da izvajalec, ki storitev opravlja izredno poceni, ne upošteva zakonodaje o plačah, socialnih prispevkih ali davčnih obveznostih ter kolektivnih pogodb².

Cilj smernic je opredelitev potreb naročnika tako, da z merili izbere izvajalca, ki je cenovno primeren, njegovo delo pa kakovostno ter upošteva delovno in socialno zakonodajo. S tem smernice stremijo k socialno odgovornemu javnemu naročanju, ki temelji na upoštevanju socialnih vidikov pri javnem naročanju, s poudarkom na dostojnem delu. Socialno odgovorno javno naročanje in socialni vidiki, na katerih to temelji, so zajeti tudi v izhodiščih Priročnika za upoštevanje socialnih vidikov pri javnem naročanju – kupujte socialno.³

2. Opredelitev storitev čiščenja

Storitve čiščenja, ki so primarno predmet teh smernic, se nanašajo na čiščenje poslovnih, industrijskih, zdravstvenih, vzgojno-izobraževalnih prostorov itd.

2.1 Pravne podlage, ki urejajo storitve čiščenja

Izvajanje storitev čiščenja temelji na številnih predpisih, pri čemer je treba poudariti vsaj naslednje:

¹ Dostopno na: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Priporocila/2017-08-01_WEB_Best%20value%20guide%20SLO_SLO.PDF.

² Povzeto iz publikacije Izbor najboljše vrednosti, Priročnik za zasebne in javne organizacije, ki oddajajo naročila za čistilne storitve, str. 18. Dostopno na: <http://www.cistilci.si/datoteke/cistilci/menu/strokovna-literatura/Best%20value%20guide%20SLO-WEB%202017%20EFCL.pdf>, str. 5.

³ Priročnik za upoštevanje socialnih vidikov pri javnem naročanju – kupujte socialno. Dostopno na: <http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Priporocila/kupujte%20socialno.pdf>.

- Evropska socialna listina,
- Ustava Republike Slovenije,
- Zakon o javnem naročanju,
- Zakon o delovnih razmerjih,
- Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno,
- Zakon o minimalni plači,
- Zakon o varnosti in zdravju pri delu,
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru,
- Zakon o inšpekciji dela.

Poleg zgoraj navedenih predpisov naročnik in drugi udeleženci pri izvedbi storitev čiščenja upoštevajo tudi podzakonske in druge pravne akte, ki so pomembni za izvajanje čistilnih storitev. Izvajalci storitev čiščenja morajo v okviru svojih pooblastil upoštevati izredno številne druge predpise, obvezne smernice in standarde, ki so povezani z izvajanjem njihovih storitev in ki presegajo namen in vsebino te smernice.

2.2 Terminologija⁴

Čistilno osebje pomeni čistilke/čistilce, ki izvajajo dejavnosti čiščenja v prostorih kupca in v skladu z navodili ponudnika.

Dnevno čiščenje je čiščenje, ki se izvaja med običajnim delovnim časom ter omogoča večje razumevanje med čistilnim osebjem in uporabniki stavbe ter različne druge koristi.

Skupina za vodenje je skupina ponudnika za vodenje izvajanja naročila za čiščenje. Ima ključno vlogo pri čim večjem zmanjšanju nadzorne vloge kupca.

Načrt usposabljanja je načrt, ki ga izdela ponudnik in v katerem je določeno, kdo bo izvajal posamezno usposabljanje čistilcev ter kdaj in kje bo usposabljanje potekalo, in vsebuje strukturne dele usposabljanja. Dokument mora biti dovolj prožen, da se lahko spremeni, npr. zaradi spremenjenih operativnih zahtev.

Načrt za varnost in zdravje je načrt, v katerem je določeno, kako bo ponudnik v času izvajanja naročila zagotovil izpolnjevanje obveznih in prostovoljnih obveznosti v zvezi z varnostjo in zdravjem.

Operativni načrt je načrt, v katerem je podrobno določeno, kako zasebna čistilna podjetja, ki oddajo ponudbo, nameravajo izpolniti zahteve naročila.

Oprema za čiščenje se nanaša na različne stroje in pripomočke, ki se uporabljajo za čiščenje, kot so samodejne naprave, sesalniki in krpe.

⁴ Povzeto iz publikacije Izbor najboljše vrednosti, Priročnik za zasebne in javne organizacije, ki oddajajo naročila za čistilne storitve. Dostopno na: <http://www.cistilci.si/datoteke/cistilci/menu/strokovna-literatura/Best%20value%20guide%20SLO-WEB%202017%20EFCL.pdf>, str. 45.

Storitve upravljanja objektov pomeni celotni nabor storitev (npr. čiščenje, vzdrževanje, varovanje), ki se zagotavljajo stranki za podporo in izboljšanje učinkovitosti njenih glavnih dejavnosti. Te storitve se vedno zagotavljajo v širšem obsegu in na podlagi domačih ali celo vseevropskih javnih naročil. Za dodatne podrobnosti glejte ustrezni evropski standard.⁵

2.3 Kaj šteje za storitev čiščenja v skladu z ZJN-3

Storitve čiščenja v skladu z ZJN-3 spadajo med storitve, pri katerih se zakon uporablja za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je brez davka na dodano vrednost (v nadaljnjem besedilu: DDV) enaka ali višja od 20.000 evrov na splošnem področju in 50.000 evrov na infrastrukturnem področju (prvi odstavek 21. člena ZJN-3). Za vsako javno naročilo storitev čiščenja mora naročnik določiti ustrezne CPV-kode iz Enotnega besednjaka javnih naročil⁶, s katerimi opiše svoje javno naročilo in določi predmet javnega naročila. Pri javnem naročilu storitev čiščenja se običajno naročajo storitve čiščenja in čistila, ki jih izvajalec čiščenja uporablja pri svojem delu. V tem primeru gre za mešano javno naročilo, ki je določeno v 25. členu ZJN-3 in je sestavljeno iz javnega naročila storitve in javnega naročila blaga.

Storitve čiščenja, ki jih obravnavamo v teh smernicah, so predvsem storitve pod CPV-kodo 90911000 Storitve čiščenja stanovanj, zgradb in oken ter CPV-kodo 90919000 Storitve čiščenja pisarn, šol in pisarniške opreme. Smiselno enako pa jih je mogoče uporabiti za vse druge primere storitev čiščenja.

3. Izračun ocenjene vrednosti in izbira postopka javnega naročanja

V javnem naročanju je pomen ugotovitve ocenjene vrednosti večplasten. Po eni strani je potrebna skrbnost pri ugotavljanju te vrednosti, ker je podlaga za objavo naročila v ustreznem mediju (portal JN, portal EU), oziroma pri uporabi določenega postopka. Po drugi strani je odraz pregleda trga, ki se opravi pred izvedbo javnega naročanja. Zakonska določila v splošnem opredeljujejo, da mora ocenjena vrednost obsegati oceno vrednosti celotnega naročila z morebitnimi možnimi povečanji obsega naročila, dopolnitvami in obnovitvami.

Naročnik mora ocenjeno vrednost javnega naročila izračunati po metodah za izračun ocenjene vrednosti iz 24. člena ZJN-3, ki določajo, da mora naročnik izračunati ocenjeno vrednost javnega naročila ob upoštevanju celotne skupne vrednosti plačil brez DDV, vključno s katerokoli možnostjo in morebitnimi podaljšanji naročil.

Četrty odstavek 24. člena ZJN-3 pa nadalje določa, da naročnik metode, ki se uporabi za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila, ne sme izbrati z namenom, da se določi takšna ocenjena vrednost, da za oddajo javnega naročila ni treba upoštevati tega zakona. Naročnik prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi. Drobitev javnih naročil je tudi ena od hujših kršitev javnonaročniške zakonodaje, saj nasprotuje načelom Pogodbe o delovanju EU (načeli prostega pretoka blaga in storitev) in je opredeljena kot hujši prekršek po ZJN-3. Ob upoštevanju

⁵ Evropski standard EN 15221-1 : 2006 Upravljanje objektov in storitev – 1. del (Izrazi in definicije).

⁶ Enotni besednjak javnih naročil. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:074:0001:0375:SL:PDF>.

določil Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011, 60/2011 – ZTP-D in 63/2013) pa je lahko drobitev javnih naročil v določenih primerih tudi razlog za ničnost pogodbe o izvedbi javnega naročila.

Metodologija izračuna ocenjene vrednosti je različna glede na predmet javnega naročila. Ker gre pri storitvah čiščenja običajno za storitev, ki se redno ponavlja ali se predvidoma podaljša v določenem obdobju, naročnik pri izračunu ocenjene vrednosti upošteva deseti odstavek 24. člena ZJN-3.

Če predmet javnega naročila to dopušča in to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, mora naročnik to oddati po ločenih sklopih, pri čemer mora zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom (prvi odstavek 73. člena ZJN-3). Naročnik torej glede na predmet javnega naročila oziroma predlagano izvedbo storitve odloči, ali bo izvedba javnega naročila po sklopih prispevala k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, in kadar je to primerno, odda javno naročilo po ločenih sklopih ter določi velikost in predmet takšnih sklopov. Pri tem mora naročnik v skladu z devetim odstavkom 24. člena ZJN-3 v primeru, da se lahko zaradi predlagane izvedbe storitev javno naročilo odda v ločenih sklopih, pri izračunu ocenjene vrednosti upoštevati skupno ocenjeno vrednost vseh sklopov.

Priporoča se, da naročniki naročajo čiščenje (storitev), ki vključuje tudi čistila in sanitarno higienski material (blago) **ločeno**. Če storitev in blago naročajo v enem postopku javnega naročila, je primerno, da ga oddajo ločeno po sklopih. Predlagamo, da naročniki, ki se odločijo, da bodo naročili storitve in blago v enem javnem naročilu, natančno opredelijo količine blaga, če pa to ni mogoče, naj se ocenjena vrednost blaga določi tako, kot to predvideva 1. točka prvega odstavka 95. člena ZJN-3, kar pomeni, da se jasno predvidijo morebitne spremembe ali možnosti že v prvotni dokumentaciji. V slednjem primeru je primerno, da naročnik zahteva ločene predračune, saj je le tako jasno razvidno, kaj je blago in kaj storitve. Svetujemo tudi, da so pri izračunu ocenjene vrednosti storitve čiščenja, ki vključuje tudi čistila, upošteva in predvidi ocenjena vrednost storitve dela – čiščenja in ocenjena vrednost čistil. Na podlagi takšnega razmejenega izračuna ocenjene vrednosti lahko naročnik pri preverjanju posamezne ponudbe tudi lažje in pravilneje ugotovi, ali ponujena cena spoštuje vse zahteve glede delovne in socialne zakonodaje.

Način izračuna ocenjene vrednosti, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, mora biti razviden iz dokumentacije o javnem naročilu, ki jo vodi naročnik.

Naročnik lahko **pri izračunu ocenjene vrednosti uporabi** podatke, dostopne na spletni strani: <http://www.cistilci.si/kalkulacija-cene-rednega-ciscenja>.

Začetek postopka javnega naročila storitev čiščenja, ne da bi naročnik predhodno zagotovil sredstva najmanj v višini ocenjene vrednosti naročila, ni niti gospodarno niti socialno odgovorno ravnanje.

Postopek javnega naročanja in mesto objave obvestil v zvezi z javnim naročilom mora naročnik izbrati glede na okoliščine javnega naročanja in ocenjeno vrednost naročila. Postopki javnega naročanja so opredeljeni v 39.–47. členu ZJN-3, mejne vrednosti za uporabo zakona oziroma objave pa so določene v 21. oziroma 22. členu ZJN-3.

3.1 Oblikovanje sestavin javnega naročila

Storitve čiščenja so delovno intenzivna dejavnost, zato so velik delež pri izračunu ocenjene vrednosti stroški dela zaposlenega. Naročnik mora tako natančno določiti obseg, pogostost, čas in kakovost izvajanja teh storitev, na podlagi česar lahko izračuna, koliko osebja, kakšne kvalifikacije in kdaj bo potreboval izvajanje storitve. Na tej podlagi mora naročnik tudi izračunati ocenjeno vrednost, pri tem pa nujno upoštevati tudi Zakon o delovnih razmerjih, Zakon o minimalni plači ter kolektivne pogodbe (npr. kolektivno pogodba za obrt in podjetništvo, kolektivna pogodba med delavci in družbami drobnega gospodarstva ter kolektivno pogodbo komunalnih dejavnosti). Naročniku so lahko ob upoštevanju ustreznih zakonskih podlag v pomoč tudi informativni ceniki, dostopni na: <http://www.cistilci.si/ceniki>.

Opozarjamo, da v postopkih javnega naročanja storitev čiščenja **uporaba e-dražbe ni primerna** in naj se ne izvaja. Enako pozornost oziroma previdnost svetujemo tudi pri postopkih s pogajanjem, kar lahko vpliva na morebitno nižanje cene.

Primerno je, da naročnik pri pripravi in objavi javnega naročila upošteva tudi (z)možnost gospodarskih subjektov za pripravo kakovostnih ponudb oziroma prijav. Tako je priporočljivo, da ponudnik objave javnega naročila ne načrtuje v času počitnic in praznikov.

Naročnik mora določiti ustrezen rok za prejem ponudb oziroma prijav. Naročnik pri določanju rokov za prejem ponudb in prijav za sodelovanje upošteva kompleksnost javnega naročila in čas, potreben za pripravo ponudb ali prijav, pri tem pa ne sme posegati v najkrajše roke iz 40. do 45. člena ZJN-3 (prvi odstavek 74. člena ZJN-3). V primeru oddaje javnega naročila storitev čiščenja je primerno, da naročnik določi rok za oddajo ponudb ali prijav, ki ni krajši od 15 delovnih dni.

4. Tehnične specifikacije

Tehnične specifikacije so obvezni del javnega naročila, v katerem naročnik opredeli vsebino in obseg storitev čiščenja, ki so predmet javnega naročila. ZJN-3 jih opredeljuje v 68. členu v povezavi s 23. točko 2. člena ter 69. in 70. členom. Tehnične specifikacije morajo omogočati odprtost javnih naročil za konkurenco.

Naročnikov cilj v tehničnih specifikacijah je, da čim bolj natančno opredeli svoje zahteve glede izpolnjevanja predpisanih standardov čiščenja in vsa strokovna priporočila. Zahteve je treba opredeliti glede na lokacije, zahtevnost oziroma standarde čiščenja, površino čiščenja, namembnost, funkcionalnost, okoljske sprejemljivosti, trajnost, stroškovne in druge vidike. V nadaljevanju navajamo nekaj primerov vprašanj, ki so naročnikom v pomoč, ko pripravljajo javno naročilo za storitve čiščenja.⁷

- Ali stavba potrebuje posebno pozornost v zvezi s čiščenjem?
- Kdo so glavni uporabniki stavbe?
- So v njej ranljivi uporabniki, ki potrebujejo posebno pozornost?

⁷ Povzeto iz publikacije Izbor najboljše vrednosti, Priročnik za zasebne in javne organizacije, ki oddajajo naročila za čistilne storitve. Dostopno na: <http://www.cistilci.si/datoteke/cistilci/menu/strokovna-literatura/Best%20value%20guide%20SLO-WEB%202017%20EFCL.pdf>, str. 17.

- Kako pogosto je stavba onesnažena?
- Kako pogosto in koliko je mogoče očistiti stavbo?
- Je čiščenje podnevi mogoče?
- Ali potrebujem dodatne storitve, ki dopolnjujejo čiščenje, kot so gostinske storitve?
- Kateri od mojih standardov kakovosti in vrednot se odražajo v čistilni storitvi?

Naročnik naj specifikacije opredeli tudi v skladu z napotili priročnika Kupujte socialno. Naročnik mora upoštevati svoje standarde kakovosti in vrednote. Zlasti je pomembno, da lahko obvesti ponudnike o vseh natančno določenih standardih kakovosti, politikah zaposlovanja in programih družbene odgovornosti, s katerimi mora biti ponudnik usklajen oziroma jih mora vsaj spoštovati. Posebno pozornost mora naročnik nameniti varovanju delovnih invalidov, zaposlenih pri izvajalcu čiščenja. Upoštevati je treba, da imajo delavci invalidi z odločbo določene omejitve in da zanje veljajo drugačni normativi.

V skladu s priročnikom Kupujte socialno so v nadaljevanju povzeti nekatera napotila oziroma zadeve, o katerih naj bi naročnik razmislil pri opredelitvi specifikacij oziroma svojih zahtev:⁸

- Vrsta organizacije, ki jo je treba čistiti: če je stavba zelo specializirana, kot je na primer bolnišnica ali organizacija, ki hrani občutljive informacije, mora biti čistilno osebje usposobljeno tako, da upošteva stroge postopke za njeno čiščenje.
- Vrsta uporabnikov stavbe: ta prav tako določa potrebe glede čiščenja, saj so na primer potrebe letališča ali zapora lahko zahtevnejše od potreb poslovne stavbe ali hotela. Posebno pozornost je treba nameniti ranljivim uporabnikom, kot so otroci ali starejši, pri katerih je lahko naročnik pravno zavezan, da jih varuje.
- Onesnaževanje stavbe: naročnik lahko prav tako oceni vrsto onesnaženja (enkratno/redno, močno/šibko onesnaženje). Industrijski prostori lahko na primer zahtevajo intenzivnejše in rednejše čiščenje kakor pisarne.
- Pogostost čiščenja: naročnik mora razmisliti, kako pogosto se lahko stavba čisti na tedenski ali mesečni ravni, ne da bi to vplivalo na njeno uporabo.
- Priporoča se, da se čim večji obseg storitev čiščenja izvaja med tem, ko je stavba v uporabi (čiščenje podnevi). Ugotovljeno je bilo, da je to zelo pozitivno za sobivanje čistilcev in uporabnikov prostorov, s tem krepimo motivacijo zaposlenih, lažje prilagajanje zasebnega in poklicnega življenja, humanost delovnega mesta ipd.
- Če dnevno čiščenje ni mogoče oziroma se zahteva čiščenje v nočnih urah, ob dela prostih dnevih ipd., mora naročnik pri izračunu ocenjene vrednosti upoštevati zahteve glede plačil v manj ugodnih delovnih okoliščinah (npr. nočno delo, delo na praznik, nedeljsko delo, neenakomerna razporeditev delovnega časa itd.).
- Naročnik mora upoštevati svoje standarde kakovosti in vrednote. Zlasti je pomembno, da lahko obvesti ponudnike o vseh natančno določenih standardih kakovosti, politikah zaposlovanja ali programih družbene odgovornosti, s katerimi mora biti ponudnik usklajen oziroma jih mora vsaj spoštovati.
- Posebno pozornost mora naročnik nameniti varovanju delovnih invalidov, zaposlenih pri izvajalcu čiščenja. Upoštevati je treba, da imajo delavci invalidi z odločbo določene omejitve in da zanje veljajo drugačni normativi.

⁸ Prav tam, str. 17

Primer postavljenih zahtev naročnika in določitve normativov čiščenja v razpisni dokumentaciji:

a) Izbrani izvajalec mora predmet javnega naročila pri naročniku izvajati tako, da delavcem zagotavlja standarde dela, ki so v skladu s področno zakonodajo, pravilniki, normativi, kolektivnimi pogodbami (panožnimi in podjetniškimi), smernicami in drugimi akti, ki veljajo kot delovni normativi za posamezno dejavnost v Republiki Sloveniji. Priporočljivi normativi čiščenja so dostopni na spletni strani: www.cistilci.si.

Pojasnjevalni primeri:

1. Primer vrtca:

Upoštevanje minimalnih standardov pri čiščenju – primeren standard dela za eno čistilno osebo je največ 600 (Pravilnik o normativih in kadrovskih pogojih za opravljanje predšolske vzgoje) m² čistilne površine v delovnem dnevu. To pomeni, da mora naročnik v razpisno dokumentacijo oziroma pozneje v pogodbo za objekt, ki meri 10.000 m² čistilnih površin, navesti, da mora izvajalec zagotoviti redno stalno prisotnost najmanj 16 čistilnih oseb, zaposlenih za polni delovni čas, oziroma ustrezno število zaposlenih s skrajšanim delovnim časom. Konkretno v razpisni dokumentaciji in pogodbi naročnik to opredeli tako:

»Izbrani izvajalec mora predmet javnega naročila pri naročniku opravljati z vsaj 16 (šestnajstimi) čistilnimi osebami, zaposlenimi za polni delovni čas, oziroma ustrezno število zaposlenih s skrajšanim delovnim časom. Prisotnost na delovnem mestu mora skupaj znašati 128 ur dnevno (16 čistilnih oseb po 8 ur). Prisotnost čistilnega osebja se dnevno evidentira prek terminala za evidence oziroma s knjigo evidence delovnega časa pri naročniku, in sicer se vpišejo ime, priimek ter ura prihoda in odhoda. Enako velja za nadomeščanje v času odsotnosti (dopusti, bolniški dopusti).«.

2. Primer šole:

Upoštevanje minimalnih standardov pri čiščenju – primeren standard dela za eno čistilno osebo se lahko izračuna ob upoštevanju Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole⁹, ki predvideva način izračuna primerne obsega delovnega mesta čistilca v osnovni šoli na naslednji način:

Pri sistemizaciji delovnega mesta čistilca se upoštevata skupno število učencev in talna čistilna površina v razmerju 50 : 50. Šola z devetimi in manj oddelki sistemizira eno delovno mesto čistilca za 900 m² čistilne talne površine in za 60 učencev. Šola z 10 do 18 oddelki sistemizira eno delovno mesto čistilca za 900 m² čistilne talne površine in za 76 učencev. Šola z 19 in več oddelki sistemizira eno delovno mesto čistilca za 900 m² čistilne talne površine in za 86 učencev. Obseg delovnega mesta čistilca se določi tako, da se vsota količnika med skupnim številom učencev in številom učencev, ki je določeno za merilo glede na velikost šole v skladu s prvim odstavkom tega člena, in količnika talne čistilne površine šole in 900 m², deli s številom 2 (število učencev: 60/76/86 + talna čistilna površina: 900): 2. V skladu s tem merilom izračunano decimalno število vedno zaokrožimo navzgor na najbližjo četrtno celote.

⁹ Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole (Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15 in 47/17).

Če npr. naročnik izračuna, da je primeren standard dela za eno čistilno osebo največ 900 m² čistilne površine v delovnem dnevu, to pomeni, da mora naročnik v razpisno dokumentacijo oziroma pozneje v pogodbo za objekt, ki meri 10.000 m² čistilnih površin, navesti, da mora izvajalec zagotoviti redno stalno prisotnost najmanj 11 čistilnih oseb, zaposlenih za polni delovni čas oziroma ustrezno število zaposlenih s skrajšanim delovnim časom. Konkretno v razpisni dokumentaciji in pogodbi naročnik to opredeli na način:

»Izbrani izvajalec mora predmet javnega naročila pri naročniku opravljati z vsaj 11 (enajstimi) čistilnimi osebami, zaposlenimi za polni delovni čas, oziroma ustrezno število zaposlenih s skrajšanim delovnim časom. Prisotnost na delovnem mestu mora skupaj znašati 88 ur dnevno (11 čistilnih oseb po 8 ur). Prisotnost čistilnega osebja se dnevno evidentira prek terminala za evidence oziroma s knjigo evidence delovnega časa pri naročniku, in sicer se vpišejo ime, priimek ter ura prihoda in odhoda. Enako velja za nadomeščanje v času odsotnosti (dopusti, bolniški dopust).«.

3. Primer bolnišnice (tehnične smernice za zdravstvene objekte; posamezni čistilec 400–600 m²; preračuni jih morajo smiselno upoštevati)

Upoštevanje minimalnih standardov pri čiščenju – primeren standard dela za eno čistilno osebo je največ 600 m² čistilne površine v delovnem dnevu. To pomeni, da mora naročnik v razpisno dokumentacijo oziroma pozneje v pogodbo za objekt, ki meri 10.000 m² čistilnih površin, navesti, da mora izvajalec zagotoviti redno stalno prisotnost najmanj 16 čistilnih oseb, zaposlenih za polni delovni čas, oziroma ustrezno število zaposlenih s skrajšanim delovnim časom. Konkretno v razpisni dokumentaciji in pogodbi naročnik to opredeli tako:

»Izbrani izvajalec mora predmet javnega naročila pri naročniku opravljati z vsaj 16 (šestnajstimi) čistilnimi osebami, zaposlenimi za polni delovni čas, oziroma ustrezno število zaposlenih s skrajšanim delovnim časom. Prisotnost na delovnem mestu mora skupaj znašati 128 ur dnevno (16 čistilnih oseb po 8 ur). Prisotnost čistilnega osebja se dnevno evidentira prek terminala za evidence oziroma s knjigo evidence delovnega časa pri naročniku, in sicer se vpišejo ime, priimek ter ura prihoda in odhoda. Enako velja za nadomeščanje v času odsotnosti (dopust, bolniški dopust).«.

b) Stalnost delavcev na lokaciji

Najpozneje ob podpisu pogodbe mora naročnik pridobiti seznam delavcev, ki bodo delali na določeni lokaciji. Trajna zamenjava delavca na lokaciji je mogoča po dogovoru med naročnikom in izvajalcem. Priporoča se, da naročnik predhodno opravi razgovor tudi z delavcem, ki ga izvajalec namerava zamenjati, in preveri, ali delavec z zamenjavo soglaša. Če naročnik ugotovi, da želi izvajalec zamenjati delavca, ta pa s tem ne soglaša, lahko naročnik sam odloči, ali bo zamenjavo potrdil ali ne.

Pri začasni zamenjavi delavca na lokaciji zaradi nadomeščanja delavca v času odsotnosti izvajalec najpozneje na dan zamenjave o tem obvesti naročnika in pri tem navede osnovne podatke delavca (osebni podatki, delovno razmerje), ki bo nadomeščal odsotnega delavca.

c) Delovni čas

Delovni čas mora biti opredeljen tako, da posamezni delavec nima »drobljenega« delovnega časa (drobljeni delovni čas je delovni čas, med katerim so v polnem delovnem času lahko tudi večkratne

prekinitve). Število nadur se sme določiti le v okviru zakonskih omejitev. Evidenca ur se vodi tako pri naročniku kakor tudi pri izvajalcu. Naročnik izvaja nadzor nad evidenco ur tako, da evidenci primerja. Lahko preverja tudi ujemanje evidence ur z obračunom ur na pisnem obračunu plače, če delavec sam poda soglasje k temu, v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov, oziroma v skladu z Uredbo (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov, ali izvajalec sam predloži pisni obračun plače, k čemur delavec predloži svoje soglasje.

5. Pogoji za sodelovanje (usposobljenost gospodarskih subjektov)

ZJN-3 glede usposobljenosti gospodarskih subjektov najprej določa razloge, zaradi katerih se subjekt izključi iz postopka (75. člen), določa pa tudi, katera objektivna pravila in pogoje za sodelovanje subjektov lahko postavi naročnik (76. člen).

Razlogi za izključitev:

V okviru razlogov za izključitev priporočamo, da naročnik poleg obveznih razlogov za izključitev določi tudi sicer neobvezni razlog izključitve, to je nespoštovanje delovne, socialne in okoljske zakonodaje. Ta razlog mora naročnik konkretizirati, kar lahko naredi na primer na naslednje načine:

- a) Gospodarski subjekt bo izločen, če je na dan oddaje ponudbe uvrščen v evidenco delodajalcev z negativnimi referencami, ki se vodi na podlagi zakona, ki ureja trg dela (naročnik uvrstitev v to evidenco preveri na naslednji povezavi: https://www.ess.gov.si/iskalci_zaposlitve/prosta_delovna_mesta/delodajalci_z_negativnimi_referencami).
- b) Gospodarski subjekt bo izključen iz postopka, če naročnik ugotovi, da osnovna mesečna bruto plača z vključenim dodatkom za delovno dobo in delom plače za delovno uspešnost in brez dodatkov za delo v posebnih pogojih dela ter brez nadomestila za prehrano in prevoz najmanj enega delavca izmed v ponudbi navedenih v zadnjih treh mesecih pred mesecem objave javnega naročila znaša manj, kot znaša minimalna plača po zakonu. Kot predhodno dokazilo naročnik zahteva ESPD ali izjavo (kadar je dovoljena), kot dokazilo za preverjanje navedb naročnika pa zahteva predložitve pisnih obračunov plač, iz katerih bodo razvidni podatki o delodajalcu, delavcu in osnovni bruto plači, prikriti pa mora podatke o upravnih izplačilnih prepovedih, trajnikih, kreditih in vse druge osebne podatke. Ponudnik mora priložiti tudi soglasja delavcev za predložitve pisnih obračunov plač.

Pogoji za sodelovanje:

Naročnik lahko določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se nanašajo bodisi na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti bodisi na ekonomski in finančni položaj ter tehnično in strokovno sposobnost, pri tem pa morajo biti vse zahteve povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila. ZJN-3 tudi določa, da se lahko ponudnik sklicuje na zmogljivosti drugih subjektov (81. člen ZJN-3) glede pogojev, povezanih z izobrazbo in strokovno usposobljenostjo izvajalca storitev ali gradenj in vodstvenih delavcev podjetja, ter pogojev, povezanih z ustreznimi poklicnimi izkušnjami,

vendar samo, če bodo ti tudi dejansko opravili ta del posla. Poleg tega zakon določa, da lahko naročnik zahteva, da ponudnik ključne naloge opravi sam.

Pred vsakim javnim naročilom mora naročnik opraviti oceno trga in jo upoštevati pri opredelitvi pogojev, ki ne smejo biti diskriminatorni oziroma morajo zagotavljati ustrezno raven konkurence, vendar ne na škodo kakovosti izvedbe javnega naročila.

V postopku javnega naročanja storitev čiščenja lahko sodelujejo le ponudniki, ki imajo priglašeno/registrirano ustrezno šifro dejavnosti po standardni klasifikaciji dejavnosti (SKD).

5.1 Ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti

ZJN-3 določa, da lahko glede ustreznosti za opravljanje poklicne dejavnosti naročnik od ponudnikov zahteva, da so vpisani v enega od poklicnih ali poslovnih registrov, ki se vodijo v državi članici, v kateri ima gospodarski subjekt sedež. Če morajo imeti ponudniki določeno dovoljenje ali biti člani določene organizacije, da lahko v svoji matični državi opravljajo določeno storitev, lahko naročnik v postopku oddaje javnega naročila storitev od njih zahteva, da predložijo dokazilo o tem dovoljenju ali članstvu.

5.2 Ekonomski in finančni pogoji

Naročnik lahko določi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo ponudniki potrebne ekonomske in finančne zmogljivosti za izvedbo javnega naročila.

Naročnik v ta namen na primer zahteva:

- da imajo ponudniki določen najnižji letni promet, vključno z določenim najnižjim prometom na področju, zajetem v javnem naročilu,
- da mu ponudniki predložijo informacije o svojih letnih računovodskih izkazih, ki izkazujejo na primer razmerje med sredstvi in obveznostmi,
- da imajo ponudniki ustrezno boniteto,
- da imajo ponudniki ustrezno zavarovano poklicno odgovornost,
- da gospodarski subjekt v zadnjem letu ni imel blokirane nobenega poslovnega računa.

Če naročnik zahteva najnižji letni promet, ki ga mora imeti ponudnik v določenem preteklem obdobju, ta ne sme presegati dvakratnika ocenjene vrednosti javnega naročila oziroma letnega deleža ocenjene vrednosti javnega naročila, če se bo javno naročilo izvajalo več let. Izjemoma je mogoče določiti tudi večji najnižji letni promet, in sicer v ustrezno utemeljenih primerih, ki se na primer nanašajo na posebna tveganja, povezana z naravo gradenj, storitev ali blaga.

Razmerje med sredstvi in obveznostmi, ki izhaja iz informacij o letnih računovodskih izkazih ponudnika, lahko naročnik upošteva, če v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi metode in pogoje, ki se pri tem uporabijo.

Za preveritev finančne sposobnosti naročnik lahko zahteva, da ima gospodarski subjekt bonitetno oceno (npr. po pravilih Basel II), pri čemer velja, da je primerno zahtevati najmanj oceno SB5, ki ni starejša kakor šest mesecev od dneva objave javnega naročila.

Enako lahko naročnik zahteva preveritev finančne sposobnosti na podlagi drugega objektivnega kazalnika, npr. z oceno kreditne sposobnosti ponudnika (npr. ocena 400 ali manj po sistemu KSV1870). Bonitetne ocene je sicer primerno zahtevati le pri dalj časa trajajočih ali zahtevnejših projektih.

5.3 Tehnična in strokovna sposobnost

Naročnik izpolnjevanje tehnične in strokovne sposobnosti prilagodi vrsti storitve, ki je predmet javnega naročila. To je še zlasti priporočljivo, ko (če) to prispeva k večji zanesljivosti izvedbe. Naročnik pri določanju te omejitve pazi, da so dela, za katera zahteva, da jih izvede glavni izvajalec ali sodelujoči v skupini, opredeljena po vsebini, in ne v količini. Kot primer navedbe ključnih vsebin ali nalog lahko naročnik določi npr. pri čiščenju tehnološko zahtevnih prostorov (npr. laboratorij) ali pri čiščenju posebej občutljivih prostorov (npr. intenzivni oddelki v bolnišnicah) ipd. Predlaga se, da ima izvajalec javnega naročila ves čas zagotovljeno lastno strokovno in tehnično usposobljeno osebje za izvedbo javnega naročila.

Če naročnik zahteva določeno število kadrov s stalno oziroma določeno prisotnostjo (npr. vsaj 5 čistilcev dnevno po 8 ur) upravičeno zahteva, da so te čistilne osebe zaposlene pri izvajalcu (ali podizvajalcu), saj gre v takem primeru za stalnost dela, kar ima vse znake delovnega razmerja, opravljanje dela na drugačen način pa lahko pomeni kršitev delovne zakonodaje.

Delo na podlagi pogodbe civilnega prava (podjemna ali avtorska pogodba) je v podjetju načeloma dovoljeno. Prav tako je dovoljeno, da samostojni podjetnik (s. p.) za podjetje opravlja delo. Vendar pa je pri tem vsekakor treba opozoriti, da to ni dovoljeno, kadar gre za delo z znaki delovnega razmerja. Znaki, po katerih se delovno razmerje loči od drugih, civilnopravnih pogodbenih razmerij, so naslednji: gre za prostovoljno razmerje med delavcem in delodajalcem, delavec se vključi v organizirani delovni proces delodajalca, delo opravlja za plačilo, osebno, nepretrgano in po navodilih ter pod nadzorom delodajalca. Bistveno je, da delavec opravlja delo v razmerju podrejenosti do delodajalca kot del delovnega procesa, ki ga organizira delodajalec, ki je tudi odgovoren za uspeh podjetja. Če so v konkretnem pravnem razmerju ti znaki podani, gre za delovno razmerje, čeprav med strankama ni sklenjena pisna pogodba o zaposlitvi, ki je sicer pravilo. Če v primeru spora o obstoju delovnega razmerja delavec lahko dokaže znake delovnega razmerja, se domneva, da delovno razmerje obstaja. Tudi v primeru, če sta pogodbeni stranki pogodbo, ki je podlaga njunega razmerja, označili kot civilnopravno pogodbo (na primer kot pogodbo o delu), ali če gre za razmerje med naročnikom in samostojnim podjetnikom, v njunem razmerju pa dejansko obstajajo znaki delovnega razmerja, gre za delovno razmerje.¹⁰

¹⁰ Dostopno na:

http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/delovna_razmerja/vodnik_po_pravicah_iz_delovnega_razmerja_1_del/.

Pri ugotavljanju obstoja delovnega razmerja so bistvene dejanske okoliščine, ki kažejo, kako se pogodbeno razmerje uresničuje v praksi, in ne, kakor pogodbene stranke imenujejo razmerje med strankami ali status pogodbenih strank.

Znaki delovnega razmerja so:

- dlje časa trajajoče delo, ki ni opredeljeno z roki izpolnitve,
- vzpostavitev podrejenosti med delavcem in delodajalcem (ki nastane, če npr. delavec stalno dobiva delo in navodila le od enega delodajalca),
- izvajanje del in nalog je vezano na določeno osebo, ki mora delo opraviti osebno,
- delavec je vključen v natančno določen delovni proces, običajno na sedežu delodajalca in v delovnem času, ki velja za druge delavce (8 ur),
- delavec uporablja delovno opremo in druga delovna sredstva podjetja.

V primeru obstoja znakov delovnega razmerja torej delavec ne sme opravljati dela na podlagi pogodbe civilnega prava (podjemne, avtorske pogodbe) ali s. p.-ja.

Če je za izvedbo javnega naročila potrebna posebna oprema, lahko naročnik zahteva, da ponudnik predloži dokazilo o razpolaganju z zahtevano opremo v primernem obsegu. V tovrstno opremo na primer spadajo dvigala za čiščenje oken na višini (izvajalci pa si opremo lahko izposodijo ali najamejo). V primeru zahteve naročnika za določeno posebno opremo opozarjamo, da je pri postavljanju takšnih zahtev te treba upoštevati tudi pri izračunu ocenjene vrednosti in upoštevati morebitne zahteve za ustrezno usposobljeno čistilno osebje za upravljanje te opreme in morebitne posebne zahteve glede plačila za delo v posebnih pogojih (npr. dodatek za delo na višini).

Naročnik lahko zahteva, da imajo ponudniki kot gospodarski subjekti zadostne izkušnje, ki jih izkažejo z ustreznimi referencami iz prejšnjih naročil. V ta namen naročnik v pogojih javnega naročila določi najmanjše število potrebnih referenc, ki jih opredeli tako, da so te podobne predmetu javnega naročila. Podobnost naročnik opredeli tako, da določi glavne storitve (npr. vezano na vrsto čiščenja ali vrsto prostora, ki se čisti, ipd.), ki morajo biti iste vrste kot storitve, ki so predmet javnega naročila, vrednost teh storitev, velikost oziroma zmogljivost in vrsto objekta ter morebitne druge značilnosti objekta, ki so posebej pomembne za predmetno javno naročilo. Zahteve, ki izkazujejo primernost referenc, ne smejo presegati zahtev, ki so predvidene v predmetnem javnem naročilu, oziroma morajo zagotavljati primerno konkurenco, po drugi strani pa ne smejo biti podcenjene. Tudi finančna vrednost zahtevanih referenc mora biti sorazmerna vrednosti predmetnega javnega naročila. Običajno kot pogoj zadoščata dve referenci iz zadnjih treh let oziroma iz daljšega obdobja. Pri opredelitvi obdobja veljavnosti referenc je treba jasno določiti datum, ki omogoča natančen izračun obdobja, ki je npr. lahko datum za predložitev ponudb.

Naročnik lahko določi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo ponudniki potrebne človeške vire oziroma izkušnje za izvajanje javnega naročila. V ta namen naročnik v pogojih javnega naročila zahteva navedbo posameznikov, ključnih za izvedbo javnega naročila.

V pogojih javnega naročila je primerno tudi za vse v ponudbi navedene posameznike zahtevati najmanjše število potrebnih referenc, ki se določijo tako, da so podobne predmetu javnega naročila, kakor je to opisano pri pogojih za gospodarske subjekte.

Naročnik lahko med pogoje, ki jih morajo izpolnjevati v ponudbi navedeni posamezniki, vključi tudi posebna znanja, če so ta potrebna za izvedbo predmetnega javnega naročila, na primer ustrezno izobrazbo za upravljanje določenih strojev, ustrezno ozaveščenost in zaščito pri uporabi čistil, kemičnih sredstev (torej da so zaposleni seznanjeni z ustreznimi informacijami v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu) ipd.

6. Merila

ZJN-3 določa, da je javna naročila treba oddati na podlagi objektivnih meril, ki zagotovijo skladnost z načeli preglednosti, nediskriminacije in enakopravnosti med ponudniki in ki jamčijo ocenjevanje ponudb v razmerah učinkovite konkurence. Merila za oddajo javnega naročila morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom naročila. Merila za oddajo javnega naročila naročniku ne smejo omogočiti neomejene svobodne izbire.

V prvem odstavku 84. člena ZJN-3 je določeno, da naročnik odda javno naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Nadalje drugi odstavek 84. člena ZJN-3 določa, da se ekonomsko najugodnejša ponudba določi na podlagi cene ali stroškov ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi, kot ga določa ta zakon, 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. Takšna merila lahko na primer vključujejo:

- a) kakovost, vključno s tehničnimi prednostmi, estetske in funkcionalne lastnosti, dostopnost, oblikovanje, prilagojeno vsem uporabnikom, socialne, okoljske in inovativne značilnosti ter trgovanje in pogoje v zvezi z njim;
- b) organiziranost, usposobljenost in izkušnost osebja, ki bo izvedlo javno naročilo, če lahko kakovost osebja bistveno vpliva na raven izvedbe javnega naročila;
- c) poprodajne storitve, tehnično pomoč in pogoje dobave, kot so datum dobave ali dokončanje del, postopek dobave ali izvedbe in trajanje dobav ali del.

Stroškovni dejavnik je lahko tudi fiksna cena ali fiksni stroški, če gospodarski subjekti na njihovi podlagi med seboj konkurirajo le v zvezi z merili kakovosti (tretji odstavek 84. člena ZJN-3).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 14/18, v nadaljevanju: novela ZJN-3), ki se bo začel uporabljati 1. novembra 2018, določa, da je (med drugim) treba pri javnem naročanju storitev čiščenja poleg merila cene obvezno upoštevati še merila, ki se nanašajo na socialne vidike. Na področju storitev čiščenja in drugih delovno intenzivnih panog ali poklicev je izredno pomembno poudariti, da cena ne sme biti edino niti ključno merilo ter da so

merila kakovosti (kamor spadajo tudi delovna, socialna in okoljska) izjemnega pomena in jih je nasploh treba upoštevati pri oddaji javnih naročil.

ZJN-3 navaja številna merila za oddajo javnega naročila, ki zajemajo tudi socialne in okoljske vidike. Pomembno je, da naročniki izberejo kakovostna merila za oddajo javnega naročila, ki jim bodo omogočila pridobitev kakovostnih storitev, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam. Naročniki pa morajo ustrezne standarde kakovosti ter obseg del jasno in nedvoumno določiti s tehničnimi specifikacijami in pogoji za izvedbo javnega naročila.

Naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi utež, ki jo dodeli vsakemu merilu, izbranemu za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe. Navedene uteži se lahko opredelijo z določitvijo razpona z ustrezno največjo razliko. Kadar uteži ni mogoče navesti zaradi objektivnih razlogov, naročnik navede merila v padajočem zaporedju po pomembnosti (sedmi odstavek 84. člena ZJN-3).

6.1 Merila za storitve čiščenja

V nadaljevanju so navedeni primeri meril na področju izvajanja storitev čiščenja, ki jih naročnikom priporočamo za uporabo pri ocenjevanju ponudb. Naročniki naj uporabijo merila, ki jim v konkretnem javnem naročilu največ pomenijo in tako izberejo dobre ponudbe v skladu s potrebami naročnika. Poudariti velja, da ni namen smernic, da bi naročniki uporabili vsa predlagana merila v enem javnem naročilu, z vidika zagotavljanja družbeno odgovornega javnega naročanja pa bo takšno naročanje mogoče zagotoviti tudi z uporabo meril, ki so navedena v nadaljevanju.

Določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe v splošnem poteka na podlagi ocenjevanja ponudb. Skupna ocena posameznega ponudnika je seštevek ocen na podlagi merila kakovosti in merila cene. Najugodnejša ponudba je tista, ki doseže najvišjo skupno oceno.

Naročnik vpliva na predvideno kakovost izvedbe javnega naročila tako, da izmed predlaganih in morebitnih dodatnih meril kakovosti izbere predmetu naročila ustrezna merila in jim določi uteži (najvišje vrednosti). Pri izbiri in določitvi teže posameznih meril kakovosti mora naročnik upoštevati značilnosti predmeta javnega naročila, tj. obsežnost, zahtevnost, kompleksnost, trajanje, obseg in vrsto potrebnih storitev itd. Izrecno je treba opozoriti, da uteži (najvišje vrednosti) meril ne smejo biti določene prenizko, ker bi v primeru, da bi več ponudnikov doseglo najvišje število točk, o izbiri odločala le cena, kar pa ni namen dodatnih meril pri izbiri na podlagi razmerja med kakovostjo in ceno.

Tudi glavni uteži, ki določata delež kakovosti in delež cene pri ocenjevanju ponudb, sta odvisni od predmeta javnega naročila. Kakovost v primeru storitev čiščenja mora biti primerno zastopana v primerjavi s ceno, tako se priporoča, da naročnik utež kakovosti določi v območju med 60 in 70 %, razlika do 100 % pa predstavlja utež cene. Pri tem pa poudarjamo, da v »kakovost« spadajo tudi socialna merila, ki jih v teh smernicah še posebej poudarjamo.

Naročnik mora za pridobitev kakovostnih storitev v skladu z ZJN-3 in direktivami Evropske unije preveriti, ali je treba izločiti ponudbe, ki imajo neobičajno nizke cene (glej poglavje 8).

Pri opredeljevanju zahtev, specifikacij in zlasti meril za izbiro najugodnejšega ponudnika naročniki upoštevajte tudi Uredbo o zelenem javnem naročanju (Uradni list RS, št. 51/17; v nadaljevanju: Uredba), v skladu s katero mora naročnik okoljske vidike upoštevati, kadar so predmet naročanja čistila, storitve čiščenja in storitve pranja perila (19. točka prvega odstavka 4. člena Uredbe).

Na podlagi priročnika Izbor najboljše vrednosti je v nadaljevanju navedenih nekaj predlogov kvalitativnih meril:

- vključenost v socialni dialog, kar podjetje izkaže s sklenjeno veljavno podjetniško kolektivno pogodbo, v kateri so določena merila, ki presegajo minimalno obveznost delodajalca do delavca (na primer izplačevanje božičnice, 13. plače, višji regres in druga povračila stroškov v zvezi z delom itd.); Prednost imajo torej prijavitelji, ki imajo sklenjene veljavne podjetniške kolektivne pogodbe, saj so v njih določila, ki presegajo minimalne zakonske in z veljavno panožno kolektivno pogodbo določene obveznosti delodajalca. S tem se na več ravneh zagotovi nadzor nad spoštovanjem delavčevih pravic (FURS, Inšpektorat za delo RS, sindikat);
- delodajalec je v sodelovanju s sindikatom sprejel etični kodeks zaposlovanja (»cleaners charter«);
- v podjetju deluje vsaj en sindikalni zaupnik ali delavski zaupnik, tj. predstavnik zaposlenih, prek katerega se lahko upravljajo odnosi med osebjem in delodajalcem, ki zagotavlja uporabo in pravilno izvedbo varnostnih in zdravstvenih politik ter postopkov, seznanja zaposlene s tveganji na delovnem mestu, deli izkušnje ipd.;
- struktura, organiziranost, znanje vodje/skupine za izvedbo naročila (reference osebja);
- znanje in izkušnje operativnega in vodstvenega osebja, ki bo izvajalo storitve čiščenja;
- razpoložljivost, odzivni čas in/ali hitrost posredovanja;
- metodologija razporejanja dela;
- zagotavljanje kakovosti; pogostost nadzora; dokumentiranje kakovosti, sistem izboljšanja kakovosti; zagotavljanje višjih standardov dela od minimalno določenih v pogojih v razpisni dokumentaciji (vpliv na večjo kakovost storitev);
- certifikat oziroma potrdilo na področju družbene odgovornosti (npr. družini prijazno podjetje), pri čemer mora naročnik vedno sprejeti tudi enakovredna dokazila (zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na kakovost storitev);
- izvajanje ukrepov okoljskega ravnanja oziroma vzpostavljen sistem okoljskega ravnanja ponudnika (kot dokazilo o skladnosti se prizna vzpostavljeni sistem ravnanja z okoljem, npr. EMAS);
- kvota zaposlenih invalidov, vključenost zaposlenih v upravljanje, udeležba zaposlenih pri dobičku itd.

V pomoč v nadaljevanju navajamo še nekaj primerov konkretnih opisov in uporabe določenih meril:

D – delovne razmere ponudnika (utež D_i = npr. 5 točk)

To socialno merilo izkazuje delovne razmere pri ponudniku. Trajnejša zaposlitev vnaša stabilnost v poslovanje ponudnika in pomeni tudi večjo povezanost znanja in možnost usmerjanja razvoja kadrov

ter njihovega strokovnega izobraževanja in usposabljanja. Prav tako to zagotavlja boljši nadzor nad izvajanjem storitev in višjo kakovost. Pri delovno intenzivnih storitvah zagotavlja tudi višjo raven varovanja dostojnega dela z vidika trajnosti zaposlitve. Ponudniki se ocenjujejo glede na odstotek navedenih posameznikov v ponudbi, ki so zaposleni pri ponudniku na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom (oziroma krajšim delovnim časom, če gre za varovane kategorije, ki imajo z odločbo odmerjen krajši delovni čas).

Primer:

Naročnik določi utež $D = 5$ točk pod pogojem, da morajo ponudniki v svojih ponudbah navesti pet oseb. Točkovanje se določi tako, da za vsako v ponudbi navedeno osebo, ki je na dan oddaje ponudbe zaposlena pri ponudniku na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom (oziroma s krajšim delovnim časom, če gre za varovane kategorije, ki imajo z odločbo odmerjen krajši delovni čas), ponudnik prejme eno točko.

Ponudnik je izkazal, da na dan oddaje ponudbe zaposluje tri izmed petih v razpisu zahtevanih oseb na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom (oziroma krajšim delovnim časom, če gre za varovane kategorije, ki imajo z odločbo odmerjen krajši delovni čas) in na podlagi tega merila prejme $D = 3$ točke.

BPČ - Povprečna mesečna bruto plača v ponudbi navedenega čistilnega osebja (utež BPČ = 0–15 točk)

Po tem merilu se upošteva povprečje osnovne bruto plače delavcev, ki bodo neposredno izvajali storitve čiščenja, v (npr.) zadnjih treh mesecih pred mesecem objave javnega naročila za predmetno naročilo (npr. objava javnega naročila 15. 3. 2018 pomeni, da mora delodajalec predložiti podatke za december 2017 ter januar in februar 2018)

Ponudba z najvišjo povprečno mesečno bruto plačo delavca doseže 15 točk, druge sorazmerno manjše število točk.

Pri izračunu povprečja se upošteva osnovna mesečna bruto plača z vključenim dodatkom za delovno dobo in delom plače za delovno uspešnost in brez dodatkov za delo v posebnih pogojih dela ter brez nadomestila za prehrano in nadomestila za prevoz. Ponudnik mora v ponudbi za delavce, ki bodo neposredno izvajali storitve čiščenja, predložiti pisne obračune plač, iz katerih bodo razvidni podatki o delodajalcu, delavcu in osnovni bruto plači, prikriti pa mora podatke o upravnih izplačilnih prepovedih, trajnikih, kreditih in vse druge osebne podatke. Ponudnik mora priložiti tudi soglasja delavcev za predložitev pisnih obračunov plač.

Na tem mestu posebej poudarjamo (čeprav navedeno velja za vsa merila), da mora naročnik paziti (in opozoriti ponudnike), da mora ponudnik merila izpolnjevati ves čas trajanja pogodbe, kar pomeni, da mora ponudnik, ki bo izvajal javno naročilo, delavcem ves čas trajanja izvedbe naročila zagotavljati najmanj takšno osnovno plačo, kot jo je navedel v primeru tega merila. Naročnik pa si mora v pogodbi zagotoviti ustrezno določilo, na podlagi katerega bo te podatke preverjal v času izvajanja pogodbe.

Opozarjamo, da mora ponudnik delavcem zagotavljati najmanj minimalno plačo po zakonu (v letu 2018 znaša 842,42 evra mesečno). Če mesečna bruto plača najmanj enega delavca izmed v ponudbi navedenih v zadnjih treh mesecih pred objavo javnega naročila znaša manj, kot znaša minimalna plača po zakonu, to pomeni kršitev delovne zakonodaje in ni primerno, da se taka ponudba točkuje z 0 točkami, temveč jo je treba izločiti. Zato svetujemo, da če naročnik v razpisno dokumentacijo vključi to predlagano merilo, že med razloge za izključitev določi, da bo gospodarski subjekt izključen iz postopka, če naročnik ugotovi, da mesečna bruto plača najmanj enega delavca izmed v ponudbi navedenih v zadnjih treh mesecih pred mesecem objave javnega naročila znaša manj, kot znaša minimalna plača po zakonu (v tem primeru glej tudi str. 11, poglavje 5, Razlogi za izključitev, točka b).

I – varstvo invalidov (utež I = 0–15 točk)

Pri tem merilu se upošteva ravnanje delodajalca z invalidnimi osebami, kjer se lahko s točkami dodatno nagradi ponudnik na način ali več načinov (navajamo primere, mogoči so tudi drugi načini):

- a) Število začelih postopkov za ugotavljanje podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi brez ponudbe nove pogodbe o zaposlitvi delovnim invalidom in invalidom, ki nimajo statusa delovnega invalida, na komisiji za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi v xx letih pred oddajo ponudbe.

Npr. ponudnik brez začelih zgoraj navedenih postopkov prejme 5 točk, drugi sorazmerno manj.

- b) Število zaposlitev invalidov v 24 mesecih pred oddajo ponudbe:

Npr. ponudnik z najvišjim številom zaposlitev invalidov za nedoločen čas v zadnjih xx letih pred rokom za oddajo ponudb prejme 5 točk, drugi sorazmerno manj.

- c) Število zaposlitev starejših invalidov od 55 let (ali mlajših od 25 let):

Npr. ponudnik z najvišjim številom zaposlitev starejših (ali mlajših) invalidov za nedoločen čas v zadnjih xx letih pred rokom za oddajo ponudb prejme 5 točk, drugi sorazmerno manj.

Posebno pojasnilo glede uporabe socialnih meril:

Merilo je vnaprej podana razlikovalna lastnost za vrednotenje, medsebojno primerjanje in presojanje dopustnih ponudb, na podlagi katerega naročnik razvršča ponudbe od najbolj do najmanj ugodne, upoštevajoč pri tem cenovne oziroma stroškovne vidike (v morebitni povezavi z merili, ki se nanašajo na kakovost ter na okoljske ali socialne vidike), ki bi mu jih prinesla izbira določene ponudbe, in na podlagi katerega v konkretnem primeru najde najboljše razmerje med ceno in kakovostjo ter tako izbere ponudbo, ki bo zanj glede na pomembnost posameznih okoliščin, povezanih s predmetom ali izvedbo naročila, najboljša. Ker gre za intenzivno delovno dejavnost, ki jo bodo skoraj v celoti izvajali izključno delavci izbranega ponudnika, s svojo fizično prisotnostjo v stavbah in poslovnih prostorih naročnika, tako ni dvoma, da bo kakovost izvajane storitve neposredno povezana s počutjem teh delavcev, njihovim odnosom do dela, njihovo motiviranostjo in zavzetostjo za delo ob upoštevanju potreb naročnika. Tako določeno merilo z vključitvijo ustreznega socialnega vidika, upoštevajoč predmet storitve in njenih posebnosti, odraža najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, saj podpira

socialno odgovorno javno naročanje in dejansko spodbuja k upoštevanju vseh vidikov dostojnega dela.

Dejstvo je tudi, da lahko zadovoljen delavec bistveno učinkoviteje izpolnjuje svoje dolžnosti in svoje delo opravlja pravilno in celo prepreči ali zmanjša škodo. To vpliva tudi na zmanjšanje stroškov naročnika. Zaradi navedenega je povsem utemeljeno prizadevanje naročnika, da so delavci, ki bodo v imenu najugodnejšega ponudnika izvajali storitve, čim bolj zadovoljni in motivirani ter da bodo bolj zavzeto opravljali svoje delo, kar bo vplivalo na kakovost izvedene storitve in zadovoljstvo naročnika, delavcev naročnika ter vseh z naročnikom povezanih oseb. Z motiviranim delavcem bo naročnik tudi uresničil svoj cilj glede zagotavljanja potrebne ravni čistoče in urejenosti prostorov, tudi zmanjšal tveganja za nastanek bolezni in izboljšal počutje zaposlenih pri naročniku. Temeljni pogoji za motivacijo in zadovoljstvo delavca, ki izvaja čiščenje, pa so seveda dostojno delo, dogovorjeno plačilo za opravljeno delo v skladu z zakonom oziroma kolektivnimi pogodbami in pogodbo o zaposlitvi, varne, zdrave in ustrezne delovne razmere ter zagotovitev možnosti za čim lažje usklajevanja zasebnega življenja s poklicnim. Na ta način naročnik posredno omogoča tudi učinkovitejše doseganje ne le ciljev naročnika, da bo čim bolj zadovoljen z izvedeno storitvijo, pač pa tudi širših družbenih ciljev, saj z boljšim izvajanjem ukrepov, ki so usmerjeni v zagotavljanje čim boljših delovnih razmer in s tem tudi dostojnega dela, spodbuja zasebne gospodarske subjekte k socialno in družbeno odgovornejšemu poslovanju in spodbuja dostojno delo. Z upoštevanjem vseh teh dejavnikov se zagotovi dodana vrednost tudi pri gospodarni rabi javnih sredstev.

7. Pogodbena določila

V povezavi z izvajanjem javnega naročila storitev čiščenja je v zadnjem času mogoče opaziti, da so čistilni delavci nemalokrat žrtve delodajalcev, ki so svoje cene občutno znižali, da bi pridobili posel v postopku javnega naročanja, zdaj pa nekateri delavcem ne plačujejo socialnih prispevkov, delavci so uradno zaposleni za štiri ure in jih posredno silijo v neplačane nadure, jih v primeru bolniške odpuščajo itd. Zaposlitev s krajšim delovnim časom je še vedno najpogostejša oblika zaposlitve v panogi in obsega 66 % delovne sile v Evropi. Vse to in drugi primeri iz prakse kažejo na bistvene kršitve delovnopravne zakonodaje, načenjajo osebno dostojanstvo delavca, ki lahko s takšnim trendom izkoriščanja vodi tudi v suženjsko delo. Ker želimo s smernicami pokazati zgled za trajnostno naravnano in socialno vključujoče javno naročanje, priporočamo, da imajo pri javnih naročilih prednost izvajalci, ki zaposlujejo delavce s polnim delovnim časom (oziroma krajšim delovnim časom, če gre za varovane kategorije, ki imajo z odločbo odmerjen krajši delovni čas).

Na splošno velja, da so javni organi največji potrošniki v Evropi, saj z javnim naročanjem porabijo približno 17 % BDP celotne Evropske unije. Pri tem lahko naročniki, ki svojo kupno moč uporabijo tako, da se zagotovijo tudi dobri socialni rezultati, s tem upoštevajo trend trajnostnega razvoja.¹¹

Naloga države je, da prepozna problematiko, ki nastaja v praksi, in v skladu z odgovornostjo, ki jo ima do družbe, področje uredi, predvsem pa z zgledom usmerja v izboljšanje prakse, v tem primeru na področju javnega naročanja storitev čiščenja.

¹¹ Povzeto iz Priročnika za upoštevanje socialnih vidikov pri javnem naročanju – Kupujte socialno. Dostopno na: <http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Priporocila/kupujte%20socialno.pdf>, str. 5.

Od naročnikov se pričakuje ravnanje v skladu z idejo o socialno odgovornem javnem naročanju, pri katerem se upošteva socialni vidik ali več socialnih vidikov, kakor so zaposlitvene možnosti, dostojno delo, upoštevanje socialnih pravic in pravic delavcev, socialna vključenost (vključevanje invalidov), enake možnosti, dostopnost, načrtovanje za vse, upoštevanje trajnostnih meril, vključno z etično trgovino, ter splošnejše prostovoljno upoštevanje socialne odgovornosti gospodarskih družb ob upoštevanju načel iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in direktiv o javnem naročanju. To je lahko pomembno orodje za izboljšanje trajnostnega razvoja in uresničevanje socialnih ciljev EU. Priročnik za upoštevanje socialnih vidikov pri javnem naročanju vključuje veliko različnih socialnih vidikov, ki jih lahko naročniki upoštevajo v ustrezni fazi postopka javnega naročanja. Socialni vidiki se lahko z zelenimi vidiki združijo v celostni pristop k trajnostnemu javnemu naročanju.

V uvodni določbi št. 37 iz Direktive 2014/24/EU je zapisano, da je zaradi ustrezne vključitve okoljskih in socialnih zahtev ter zahtev s področja dela v postopke javnega naročanja nadvse pomembno, da države članice in javni naročniki z ustreznimi ukrepi zagotovijo, da so izpolnjene obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, ki velja na kraju izvajanja gradenj ali opravljanja storitev in ki izhajajo iz zakonov, uredb, odredb in sklepov, sprejetih na ravni države in Evropske unije, pa tudi iz kolektivnih pogodb, če so takšna pravila in njihova uporaba v skladu s pravom Evropske unije. Pri izvajanju javnega naročila bi bilo treba spoštovati tudi obveznosti, ki izvirajo iz mednarodnih sporazumov, ki so jih ratificirale vse države članice in so navedeni v prilogi X. Vendar pa navedeno nikakor ne bi smelo preprečevati uporabe ugodnejših pogojev zaposlitve za delavce.

V drugem odstavku 3. člena ZJN-3 je v zvezi z načeli, na katerih temelji javno naročanje, določeno, da morajo pri izvajanju javnih naročil gospodarski subjekti 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. Seznam mednarodnih socialnih in okoljskih konvencij določata priloga X Direktive 2014/24/EU in priloga XIV Direktive 2014/25/EU.

ZJN-3 v 71. členu določa pogoje, ki vključujejo socialne in okoljske vidike. V prvem odstavku omenjenega člena je določeno, da vlada v primerih, ko je to potrebno, za posamezne predmete javnega naročanja predpiše, da naročniki v postopkih javnega naročanja upoštevajo socialne in etične ali okoljske vidike ter način vključevanja teh vidikov v predmet naročila, tehnične specifikacije, pogoje za sodelovanje, merila za oddajo javnega naročila in posebne pogoje o izvedbi javnega naročila. Nadalje v drugem odstavku določa, da lahko naročnik določi tudi druge pogoje za izvedbo naročila, ki se lahko nanašajo zlasti na socialne in okoljske vidike, če so ti pogoji v skladu s predpisi Evropske unije in so navedeni v obvestilu o javnem naročilu ali v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

Naročnik lahko v skladu s točko a) šestega odstavka 75. člena ZJN-3 v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi, da bo iz sodelovanja v postopku javnega naročanja izključil gospodarske subjekte, če lahko naročnik na kakršen koli način izkaže kršitev obveznosti iz drugega odstavka 3. člena tega zakona, torej 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.

V skladu z navedenim je dokazno breme za dokazovanje obstoja predmetnega izključitvenega razloga na strani naročnika. ZJN-3 dokazil za izpolnjevanje oziroma neobstoj razloga za izključitev iz točke a) šestega odstavka 75. člena ZJN-3 ne določa niti v 77. členu. Naročnik mora v vsakem primeru že v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila jasno navesti, katera dokazila bo moral gospodarski subjekt v postopku oddaje javnega naročila predložiti za dokazovanje neobstoja določenega izključitvenega razloga iz 75. člena ZJN-3.

Novela ZJN-3 »socialno klavzulo« nadomešča s t. im. razveznim pogojem. V noveli je nedvoumno določeno v kakšnih okoliščinah in kdaj se lahko uporabi razvezni pogoj. Poleg tega pa posebej za delovno intenzivne storitve, izrecno tudi za storitve čiščenja, novi 67. a člen določa posebna pravila razveznega pogoja in obveznosti na strani naročnika. Pri teh storitvah se uvaja polletno obvezno preverjanje treh sklopov okoliščin, ki so razlog za razvezo pogodbe, če je izpolnjena le ena izmed njih.

ZJN-3 torej uzakonja načela javnega naročanja, v katera je vključeno tudi izpolnjevanje obveznosti s področja socialnega prava, pogoje in neobvezne izključitvene razloge oziroma določila iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, pri čemer tisti, ki zahtev ne izpolnjujejo, nimajo možnosti izvajanja javnega naročila. S praviimi pogodbenimi določili se lahko praksa javnega naročanja s tega področja izboljša in vodi v poenoteno socialno odgovorno javno naročanje. S tem se spodbuja dostojno delo in promovirajo temeljne pravice delavcev in človekove pravice. Razvezni pogoj, ki sicer nadomešča in nadgrajuje prejšnjo »socialno klavzulo«, vpelje odgovornost naročnika pri nadzoru nad spoštovanjem delovnopravne zakonodaje in drugih predpisov v zvezi s socialno varnostjo in dostojnim delom.

V skladu s smernicami je priporočljivo, da naročniki vse dejavnike v zvezi z zagotavljanjem socialne varnosti in socialno odgovornega izvajanja javnega naročila storitve čiščenja kot tipsko poglavje vključijo v pogodbo o izvedbi javnega naročila (še prej pa v zahteve v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila), in ne samo prepišejo četrty odstavky 67. člena ZJN-3. Na ta način bi se zagotavljalo socialno odgovorno javno naročanje, ki ga priporočata Evropska komisija in Ministrstvo za javno upravo.

Sestavine tipskega poglavja oziroma primeri zapisov pogodbenih določil, ki upoštevajo socialno določbo:

1) Standardi dela:

a) Izbrani izvajalec mora predmet javnega naročila pri naročniku izvajati tako, da delavcem zagotavlja standarde dela, ki so v skladu s področno zakonodajo, pravilniki, normativi, smernicami in drugimi akti, ki veljajo kot delovni normativi za posamezno dejavnost v Republiki Sloveniji.

Za pojasnilo s primeri glejte poglavje 4. Tehnične specifikacije, besedilo v preglednici, stran 9.

b) Stalnost delavcev na lokaciji

Zamenjava delavca na lokaciji je mogoča po dogovoru med naročnikom in izvajalcem po predhodnem posvetu naročnika in izvajalca z delavcem na posamezni lokaciji. O nadomeščanju v času odsotnosti je treba takoj obvestiti naročnika in sporočiti podatke o delavcu, ki bo nadomeščal odsotnega delavca.

Podatki posameznega delavca, ki se navedejo, so: pogodba o zaposlitvi, sklep o številu dni letnega dopusta, prijava v obvezna zavarovanja, potrdilo o opravljenem zdravniškem pregledu in varstvu pri delu.

Priporočamo, da zgoraj navedene podatki posameznih delavcev naročnik med izvajanjem javnega naročila preveri.

c) Delovni čas

Delovni čas mora biti opredeljen tako, da posamezni delavec nima »drobljenega« delovnega časa (drobljeni delovni čas je delovni čas, med katerim so v polnem delovnem času lahko tudi večkratne prekinitve). Število nadur je lahko le v okviru zakonskih omejitev. Evidenca ur se vodi tako pri naročniku kakor tudi pri izvajalcu. Naročnik izvaja nadzor nad evidenco ur tako, da evidenci primerja. Evidenca ur se mora ujemati z obračunom ur pri obračunu plače.

2) Varnost zaposlitve oziroma dela delavcev (nadzor nad pogodbami o zaposlitvi, nadzor dela in plačilnih standardov):

- a) Izvajalec javnega naročila delavcem ne sme verižiti pogodb o zaposlitvi za določen čas.
- b) Izvajalec javnega naročila ima ves čas zagotovljeno lastno strokovno in tehnično usposobljeno osebje za izvedbo.
- c) Obveznost predložitve seznama vseh delavcev, ki delajo pri naročniku, in zahteva za predložitev dokumentov.

Če naročnik kot merilo uporabi enega izmed meril, ki se nanašajo na osebje, mora seznam delavcev pridobiti že v ponudbi, v nasprotnem primeru naročnik zahteva, da izvajalec naročniku najpozneje ob podpisu pogodbe priloži seznam delavcev, ki bodo za izvajalca izvajali delo pri naročniku. Izbrani izvajalec mora ob sklenitvi pogodbe (opcija: v xx dneh od podpisa pogodbe) naročniku predložiti tudi kopije ustreznih dokumentov delavcev, ki bodo sodelovali pri izvedbi predmeta javnega naročila. Ti dokumenti so lahko pogodba o zaposlitvi, obrazec M-1 ali A-1, pri delovnih invalidih odločba ZPIZ, razpored dela, evidenca ur ipd.

- d) Obveznost pridobitve soglasja naročnika za kadrovsko spremembo

Izbrani izvajalec mora podatke o delavcih in kopije dokumentov posameznega delavca predložiti ob

vsaki morebitni spremembi. Naročnik mora vsako kadrovske spremembe vnaprej odobriti. Zamenjava delavca na lokaciji je mogoča po dogovoru med naročnikom in izvajalcem po predhodnem posvetu naročnika in delodajalca z delavcem na posamezni lokaciji. O nadomeščanju v času odsotnosti je treba takoj obvestiti naročnika in sporočiti podatke o delavcu, ki bo nadomeščal odsotnega delavca.

e) Zagotovljeni obseg pravic delavcev

Za delavca, ki izvaja javno naročilo, veljajo določbe kolektivne pogodbe podjetja, v katerem je zaposlen, ali kolektivne pogodbe dejavnosti, ki jo delavec opravlja. Vedno velja načelo uporabe ugodnejših določil za delavca. Za čas trajanja pogodbe z naročnikom izvajalec za delavce, ki bodo pri naročniku izvajali javno naročilo, zagotavlja vse pravice iz delovnega razmerja v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR-1), kolektivno pogodbo, ki je za delavca ugodnejša, in z drugimi predpisi.

3) Nadzor nad izplačilom plač in drugih prejemkov

Naročnik izvaja nadzor nad izplačilom plač in prispevkov, dodatkov, nadur ter drugih dohodkov iz delovnega razmerja delavcev izvajalca, ki na podlagi te pogodbe izvajajo predmet javnega naročila pri naročniku.

Naročnik mesečno (ali npr. vsake tri mesece) izvaja nadzor nad obračuni in izplačili ter nadzira obračun, izplačevanje in zakonsko določeni rok izplačila plače in regresa. Izvajalec mora za namen tega nadzora naročniku za delavce, ki na podlagi te pogodbe izvajajo predmet javnega naročila pri naročniku, vsak mesec (ali npr. vsake tri mesece) do konca meseca za pretekli mesec dostaviti:

- kopije oddanih REK-obrazcev,
- kopije bančnih potrdil o izplačilu plače za vsakega posameznega delavca,
- dokazila o izplačilu nadurnega dela.

»Če izvajalec ne izvaja pogodbe na dogovorjeni način, naročnik odstopi od pogodbe z/s xx-dnevnim odpovednim rokom, v primeru neizpolnjevanja pogodbenih določil v zvezi z delovno in socialno zakonodajo pa naročnik poleg odstopa o tem tudi obvesti pristojni nadzorni ali inšpekcijski organ.«

Odgovornost naročnika je, da s skrbno izbiro izvajalca, izvajanjem ukrepov ter nadzorom prepreči kršenje socialne določbe. V primeru kršitev socialne določbe oziroma učinkovanja razveznega pogoja lahko naročnik, če je to v skladu z zakonodajo in ima za to izpolnjene pogoje, tudi sam prevzame delavce izvajalca. V takšnem primeru lahko pogodba o izvedbi javnega naročila ali okvirni sporazum o izvedbi javnega naročila vsebuje določilo, v katerem se izvajalec obvezuje, da v primeru uveljavitve razveznega pogoja ali po preteku predmetne pogodbe ne bo oviral zaposlitve delavcev pri naročniku, pri katerem so ti delavci opravljali storitev.

8. Neobičajno nizka ponudba

Direktivi s področja javnega naročanja dopuščata, da naročniki neobičajno nizke ponudbe izločijo, ampak le takrat, kadar menijo, da ponudnik ni zadostno utemeljil ponujene nizke cene. Evropski pravni red tako ne dopušča izločitve ponudbe, ki je nizka le iz tega razloga, temveč samo, če te nizke cene ponudniki niso sposobni pojasniti. Takšna ureditev je tudi v ZJN-3, pri čemer pa je **izločitev neobičajno nizke ponudbe obvezna, če je cena nizka zaradi nespoštovanja delovne, okoljske in socialne zakonodaje**.

Poleg navedenega tudi odstopanje od ocenjene vrednosti pomeni zadosten razlog za preverjanje neobičajno nizke cene. V postopku preverjanja neobičajno nizke cene naj naročnik od ponudnika zahteva predložitev izračuna ponudbene cene, iz katerega je za vsako ponujeno storitev oziroma del javnega naročila razvidno število potrebnega osebja in delovnih ur.

Naročnik naj neobičajno nizko ponudbo preveri na podlagi:

- 1. zakonskega merila in**
- 2. ponujene cene za storitve (strošek dela) v primerjavi z normativi in merilom »strošek dela«.**

Ponudba z neobičajno nizko ceno naročila odpira vprašanja o zmožnostih zagotavljanja storitve in možnostih zagotavljanja primerne storitve (obseg, kakovost in raven obdelave).

Namen določbe je, da se pred izbiro ali zavrnitvijo ponudbe, pri kateri zaradi višine ponujene cene obstaja dvom o možnosti njene ustrezne izpolnitve, taka ponudba predhodno preveri. Neobičajno nizke ponudbe za gradnje, blago ali storitve lahko namreč temeljijo na tehnično, ekonomsko ali pravno nezanesljivih temeljih ali zakonsko nedovoljenih praksah.

Zakon določa tri položaje, v katerih mora naročnik preveriti, ali je ponudba neobičajno nizka:

1. če naročnik meni, da je pri določenem naročilu glede na njegove zahteve ponudba neobičajno nizka glede na cene na trgu,
2. če naročnik meni, da v zvezi s takšno ponudbo obstaja dvom o možnosti izpolnitve naročila,
3. če je vrednost ponudbe za več kot 50 odstotkov nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb in za več kot 20 odstotkov nižja od naslednje uvrščene ponudbe, vendar le, če je prejel vsaj štiri pravočasne ponudbe.

Pri tem pa zakon ne omejuje naročnika, da ne bi smel ponudbe tudi sicer vedno preveriti. Priporočamo, da naročnik pri storitvah čiščenja vsaj z vidika merila kritja stroškov dela (torej delovne in socialne zakonodaje) vedno preveri, ali se ponudba zdi neobičajno nizka in če izračun vzbuja takšen sum, pozove ponudnika k pojasnilu.

Če naročnik pri preverjanju ponudbe, ki se zdi neobičajno nizka, ugotovi, da je glede vsebinskih rešitev in ponujene cene po tej ponudbi oziroma za to ceno izpolnitev naročila mogoča, potem nizka cena sama po sebi ni razlog za njeno izločitev. Pri tem lahko ponudnik na primer pojasni, da je državna pomoč pridobljena upravičeno in zakonito ali da mu takšno ceno omogoča proizvodni proces, tehnična rešitev ali podobno.

Zavrnitev ponudbe, ki je neobičajno nizka, je obvezna, če naročnik ugotovi, da neobičajno nizka cena ali stroški izhajajo iz neupoštevanja socialnega, delovnega ali okoljskega prava ali določb mednarodnega delovnega prava.

Naročnik preveri neobičajno nizko ponudbo tako, da od ponudnika zahteva pojasnila, ki se lahko nanašajo zlasti na:

- a) ekonomiko proizvodnega postopka, storitev, ki se zagotavljajo, ali metode gradnje;
- b) izbrane tehnične rešitve ali izjemno ugodne pogoje, ki so na voljo ponudniku za dobavo blaga, izvajanje storitev ali izvedbo gradenj;
- c) izvirnost gradenj, blaga ali storitev, ki jih ponuja ponudnik;
- č) izpolnjevanje obveznosti delovne, socialne in okoljske zakonodaje;**
- d) izpolnjevanje zahtev glede podizvajalcev;
- e) možnost, da ponudnik pridobi državno pomoč.

Pri tem je pomembno, da naročniki neobičajno nizko ponudbo presojujejo z vidika vseh zgoraj navedenih meril.

Pri (čistilnih) storitvah in delavcih, ki jih opravljajo, je treba upoštevati stroške dela, ki vsebujejo: bruto bruto plačo (tj. najmanj minimalna plača po Zakonu o minimalni plači), morebitne boleznine, redni dopust, prehrano med delom, prevoz na delo in z dela, regres za letni dopust, varstvo pri delu (zdravniški pregled), izobraževanje in ukrepe iz ocene tveganja, odpravnine, jubilejne nagrade, socialne transferje. Poleg stroškov dela pa je treba upoštevati tudi druge stroške, na primer amortizacijo čistilnih strojev in delovnih pripomočkov, delovno obleko in obutev, strokovna izobraževanja, zavarovanje odgovornosti iz dejavnosti itd.

Če naročnik pri presoji ponudnikovih pojasnil ugotovi, da njegova ponudba ne zagotavlja izpolnjevanja obveznosti iz drugega odstavka 3. člena ZJN-3 (zgornja točka č), mora tako ponudbo zavrniti. V vseh drugih primerih lahko ponudbo zavrne samo pod pogojem, da ponudnik z dokazili in pojasnili ni uspel izkazati, da bo za ponujeno ceno lahko izvedel javno naročilo.

Najtežje je pri neobičajno nizki ceni ugotoviti, kateri koncept oziroma katero stališče med tistimi, ki skušajo opisati neobičajno nizko ceno, je najboljše upoštevati. Čeprav se zdi, da se izraz neobičajno nizka cena nanaša samo na ceno ponudbe, to ni nujno res, še posebej ne v kontekstu ekonomsko najugodnejše ponudbe kot merila za izbiro. V primeru T-495/04, *Belfass* je bilo na primer poudarjeno, da je število delovnih ur, ki so bile potrebne za zagotovitev storitev, neobičajno nizko, kljub temu da cena ni bila. V odločitvah Sodišča EU srečamo nekaj različnih konceptov, ki skušajo opisati neobičajno nizko ceno in jih v nadaljevanju navajamo kot pripomoček za morebitno razlago ali poglobljeno razumevanje:

- Ali je ponudba »pristna« (C-285/99, *Amey, Lombardini*);
- Ali je ponudba »trdna – preudarna in sposobna preživetja« (C-147/06, *SECAP*);
- Ali je ponudba »zanesljiva in resna« (T-4/01, *Renco SpA*);
- Ali je ponudba »resna« (T-121/08, *PC Ware*).

Sodna in pravna teorija¹² v zvezi s tem opozarjata, da po pravni razlagi niso vsi zgoraj navedeni koncepti enako veljavni. Poudarja pa, da sta sposobnost preživetja in trdnost (utemeljenost) ponudbe objektivna argumenta, medtem ko sta resnost in pristnost ponudbe lahko tudi subjektivna. V slednjem, na primer, se mora naročnik, čeprav je ponudba pristna, še vedno odločiti, ali je ekonomsko upravičena. Zato bi morala biti presoja neobičajno nizke cene z vidika ekonomske upravičenosti ponudbe povezana z objektivnimi koncepti (npr. zagotavljanje vsaj minimalne stopnje dobička ipd.). Pri tem pa se tudi teoretikom zastavlja vprašanje, ali je treba ekonomsko upravičenost obravnavati s stališča izvajalca ali naročnika.

S stališča izvajalca je gospodarska trajnost, razvoj oziroma ekonomska upravičenost pogosto povezana z dobičkom. Naročnikov pogled pa se nanaša na to, ali bo prišlo do položaja, ko bo zelo težko doseči skladnost pogojev iz pogodbe in zahtevami iz razpisa. Upravičenost naročnika, da zavrne neobičajno nizko ponudbo, izhaja iz tega, da ne sme izbrati ponudbe, kadar obstaja utemeljeno tveganje za neizpolnitev pogodbe. Gospodarska trajnost oziroma ekonomska upravičenost ponudb bi tako morali biti preverjeni z naročnikovega stališča.

Koraki, ki jih mora narediti naročnik, ki se sooča z neobičajno nizko ponudbo, so enako pomembni kot standardi, ki se uporabljajo za ugotovitev, ali je ponudba neobičajno nizka. V zvezi z ocenitvijo stroškov projekta je tako tudi zelo pomembno izboljšati natančnost vrednosti, ki jo je ocenil naročnik, za kar je potrebna obsežna podatkovna zbirka o stroških. Predvsem je pomembno, da sta ocena stroškov naročnika in ponudnika na enakem imenovalcu, ocene stroškov se namreč lahko razlikujejo glede na to, ali se izračunajo samo pogodbeni ali tudi nepogodbeni stroški (teh izvajalci običajno ne upoštevajo), ali se upoštevajo tržne razmere, ali ocena stroškov temelji na podlagi ekonomije poslovanja (običajno to upoštevajo ponudniki, ne pa naročniki) itd. Tako je zelo zahteven korak določiti, kaj je vključeno v stroške. Vedenje o tem pa bi okrepilo naročnikovo razumevanje, kako so bile določene cene ponudb. Na ravni projekta (razpisa) se to lahko doseže tudi z zahtevo po specifikaciji cen v ponudbi. Za pravilno oceno ponudbe bi naročniki morali tudi analizirati rezultate prejšnjih ponudb, da bi lahko določili značilnosti trga, na katerem delujejo. Če ima naročnik vpogled v učinkovitost in občutljivost trga, mu je to v pomoč pri predvidevanju glede pričakovanih odmikov od ponudb in koliko se ti lahko pripišejo razmeram na trgu.

¹² Povzeto po študiji : A. Megremis, Abnormally Low Tenders: Objectifying Detection, Delft University of Technology.