



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLICA SLOVENIJA

Številka: 0338-3/2011-4 57
Datum: 15/09/2011

Na podlagi petega odstavka 14. člena in prvega odstavka 15. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 45/2010, 26/2011 in 43/2011, v nadaljevanju ZIntPK) in 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/2006-UPB2, 126/2007, 65/2008 in 8/2010, v nadaljevanju ZUP), Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju komisija) izdaja naslednje

DOVOLJENJE ZA IZVZETJE IZ OBVEZNOSTI VKLJUČITVE PROTIKORUPCIJSKE KLAVZULE V POGODBE ŠT. 2/2011

1. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana, se odobri izvzetje iz obveznosti po 14. členu ZIntPK, in sicer ni dolžna vključiti protikorupcijske klavzule v pogodbe o sofinanciranju, ki jih podpiše z vodilnimi partnerji kot organ upravljanja v okviru Operativnega programa čezmejnega sodelovanja Slovenija-Avstrija 2007-2013, odobren z Odločbo Evropske komisije št. K(2007) 6607 z dne 21. 12. 2007.
2. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana, mora komisiji v roku 8 dni po podpisu posredovati vse podatke iz tipskih pogodb iz prejšnje točke, ki se spreminjajo.
3. Dovoljenje začne veljati z dnem izdaje, za posamezne pogodbe pa z dnem, ko je komisija obveščena o podatkih iz tipske pogodbe, ki se spreminjajo, pisno po pošti s povratnico.
4. Posebni stroški v postopku niso nastali.

Obrazložitev:

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju SVLR) je dne 31.8.2011 zaprosila komisijo za izdajo dovoljenja za izvzetje iz dolžnosti vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe, ki jih bo kot organ upravljanja Operativnega programa čezmejnega sodelovanja Slovenija-Avstrija 2007-2013 sklepala z vodilnimi partnerji.

SVLR ima v projektu dvojno vlogo, in sicer kot organ upravljanja in kot nacionalni organ. V tem programu SVLR kot organ upravljanja dodeljuje sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju ESSR). Prav tako pripravlja javne razpise za dodeljevanje sredstev ESSR, ki jih skupaj z razpisno dokumentacijo, katere del je tudi pogodba o sofinanciranju, potrdi skupni nadzorni odbor programa, ki je sestavljen iz predstavnikov obeh držav, ki sodelujeta v programu. Slednji potrdi tudi projekte, ki se sofinancirajo v programu. Pogodbe o dodelitvi sredstev ESSR (pogodbe o sofinanciranju) sklene SVLR kot organ upravljanja z vsemi vodilnimi partnerji odobrenih projektov.

Pogodba o sofinanciranju je dokument, ki je usklajen med predstavniki sodelujočih držav v programu in posledično ne vsebuje nobene specifične nacionalne pravne podlage. V pogodbi pa se vodilni partner zaveže, da bo spoštoval vso relevantno nacionalno in evropsko zakonodajo. V konkretnem primeru so vodilni partnerji lahko bodisi Slovenci bodisi Avstrijci, ki podpišejo enako pogodbo ne glede na to, od kod so. Po podpisu pogodbe o sofinanciranju partnerji sklenejo še nacionalno pogodbo za nacionalna sredstva, v kolikor javnih sredstev ne zagotavljajo sami. Po navedbah SVLR nacionalna pogodba za nacionalna sredstva vsebuje protikorupcijsko klavzulo.

Kot razlog za odobritev izjeme je SVLR v vlogi navedla, da tuji partnerji v projektu nasprotujejo vključitvi protikorupcijske klavzule v pogodbo. Kot dokaz je priložila zapisnik 51. in 52. zasedanja Bilateralne programske skupine in korespondenco med SVLR in avstrijskimi partnerji, iz katerih izhaja resničnost navedb.

Iz zapisnika 51. zasedanja Bilateralne programske skupine (24.5.2011) izhaja, da je predstavnica SVLR gospa Laura Lajh Rautar dosegla vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbo, vendar se je kasneje izkazalo, da klavzula ni vsebinsko primerna. Zato so še pred naslednjim zasedanjem dne 6.6.2011 partnerjem poslali dopis, v katerem so jih seznanili z novo vsebino protikorupcijske klavzule in jih prosili za komentarje. 10.6.2011 so prejeli odgovor, v katerem so avstrijski partnerji izrazili svoje nestrinjanje s predlagano spremembo protikorupcijske klavzule v pogodbi, saj v njej niso videli dodane vrednosti. Dne 14.7.2011 je bila vsebina klavzule predmet razprave 52. zasedanja Bilateralne programske skupine, kjer pa avstrijski partnerji niso želeli potrditi spremembe vsebine protikorupcijske klavzule, ker naj bi v zadevi po njihovem mnenju šlo za politično zadevo. Na zasedanju so se dogovorili, da bodo avstrijski partnerji podali skupno izjavo o nestrinjanju z vključitvijo protikorupcijske klavzule v pogodbo, SVLR pa bo komisijo zaprosila za izvzetje. Avstrijski partnerji so skupni dopis na SVLR poslali 22.8.2011.

SVLR je v prošnji navedla še, da gre v zadevi za tipske pogodbe in da na podlagi tega prosi za generalno izvzetje vseh pogodb o sofinanciranju v okviru projekta Operativnega programa čezmejnega sodelovanja Slovenija-Avstrija 2007-2013. V programu, po navedbah SVLR obstajajo dvojne kontrole, zaradi katerih naj korupcijsko tveganje pri teh poslih sploh ne bi obstajalo.

V okviru programa Cilj3 – Evropsko teritorialno sodelovanje (v nadaljevanju ETS), torej tudi v okviru programa čezmejnega sodelovanja Slovenija-Avstrija 2007-2013 je skladno z 11., 63. in 64. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 ustanovljen Skupni nadzorni odbor Operativnega programa Slovenija-Avstrija 2007-2013 (v nadaljevanju SNO). SNO je skladno s poslovnikom SNO (Rules of procedure of the Joint Monitoring Committee) sestavljen iz predstavnikov obeh v program vključenih držav in sicer 9 članov iz Republike Slovenije in 9 članov iz Republike Avstrije. Odločitve na SNO se sprejemajo soglasno, vsaka država članica ima 1 glas. Na SNO so lahko prisotni tudi svetovalci in opazovalci (organ za potrjevanje, revizijski organ, Evropska komisija ...).

Skladno s 65. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006, kjer so določene naloge SNO nadzira izvajanje samega programa. Skladno s 1. členom poslovnika, SNO potrjuje razpisno dokumentacijo, odloča o odobritvi projektov in prispevku sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) posameznim projektom na podlagi javnega razpisa, ki ga v imenu čezmejnega programa objavi organ upravljanja (SVLR) ter odloča tudi o vseh relevantnih spremembah projektov. Odločitev SNO je dokončna in kot taka odraz odločitve obeh v program vključenih držav in na ta način zagotavlja dvojno kontrolo glede ustreznosti odobrenih projektov s strani obeh držav.

Samo kontrolo upravičenih izdatkov v okviru izvajanja projektov po predložitvi dokumentacije za nastale izdatke v okviru poročil o izvajanju projektov opravljajo pooblašteni nacionalni kontrolorji držav članic, vsak za upravičenca iz svoje države. Kontrolorji izvedejo za vsak zahtevek posameznega upravičenca najprej kontrolo postopkov javnih naročil, zatem pa še finančno kontrolo vseh ostalih nastalih izdatkov skladno z nacionalno in EU zakonodajo. Kontrolo v nadaljevanju vršijo tudi Skupni tehnični sekretariat (SVLR), organ upravljanja (SVLR), organ za potrjevanje (Slovenski regionalni razvojni sklad Ribnica) in revizijski organ (Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna).

Prav tako je SVLR kot razloge za izvetje navedla dobro sodelovanje z avstrijskimi partnerji in očiten javni interes glede porabe sredstev EU, sredstva, ki se delijo, pa da sploh niso del javnih financ Republike Slovenije.

ZIntPK v drugem odstavku 14. člena določa obveznost vključevanja protikorupcijske klavzule, kot je zapisana v prvem odstavku tega člena, v vse pogodbe, ki jih sklenejo organi in organizacije javnega sektorja v vrednosti nad 10.000 eur. brez DDV. Protikorupcijska klavzula je obvezna sestavina pogodbe. Peti odstavek tega člena določa, da v primeru, ko organ ali organizacija javnega sektorja oceni, da zaradi narave posamezne pogodbe vključitev protikorupcijske klavzule ni možna ali primerna, ali če druga pogodbeni stranka s sedežem izven Republike Slovenije nasprotuje takšni vključitvi, lahko organ ali organizacija komisijo z obrazloženim predlogom zaprosi, da za posamezno pogodbo odobri izvetje iz dolžnosti.

Ob tem komisija izrecno poudarja, da dejstvo, da protikorupcijska klavzula ni vključena v pogodbo, še ne pomeni, da klavzula za takšno pogodbo ne velja. Klavzula namreč velja že *ex lege* s tem, ko je zapisana v zakonu kot prvi odstavek 14. člena ZIntPK. Namen določbe drugega odstavka je opomniti stranke pogodbe na to, katera ravnanja se štejejo za koruptivna in bodo pomenila ničnost pogodbe. Na ta način se zasleduje cilj ozaveščanja o nevarnosti korupcije in njenih posledicah. Sam postopek v zvezi z izvetjem protikorupcijske klavzule pa kaže na to, kako pomemben je cilj ozaveščanja, saj se mu je dopustno izogniti le v izjemnih situacijah.

Nadalje komisija poudarja, da izvetje iz obveznosti vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbo ne pomeni, da se organ ali organizacija javnega sektorja odpoveduje uveljavljanju ničnosti v primeru ugotovitve ravnanj, ki ustrezajo korupciji in so primeroma naštetja v prvem odstavku 14. člena, pač pa pomeni, da se odpoveduje možnosti in dolžnosti širiti protikorupcijsko kulturo.

Pri odločanju o izvetju iz dolžnosti uporabe protikorupcijske klavzule v pogodbi mora komisija upoštevati zlasti javni interes, da se pogodba sklene, objektivne okoliščine, ki ne omogočajo sklenitve pogodbe s protikorupcijsko klavzulo ter stopnjo tveganja pri enakovrstnih poslih.

V konkretnem primeru vključitvi protikorupcijske klavzule strogo formalno gledano ne nasprotuje druga pogodbeni stranka s sedežem v tujini, pač pa tuji partner v projektu, v okviru katerega se bodo sklepale pogodbe, za katere se prosi izvzetje iz dolžnosti vključitve. V tem primeru gre za okoliščino, ko vključitev ni možna, saj bi SVLR za vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbo potrebovala soglasje ostalih partnerjev, takšnega soglasja pa nima. Da je SVLR pogodbo poskušala spremeniti tako, da bi vključevala primerno protikorupcijsko klavzulo, izhaja iz zapisnikov sestankov med partnerji ter druge korespondence med njimi. Pri tem ni bila uspešna, kar pomeni, da so v konkretnem primeru razlogi za ne vključitev objektivni in ležijo izven domene SVLR.

Kar se tiče javnega interesa, SVLR navaja, da gre v zadevi za javni interes, ki naj bi ga predstavljalo črpanje sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj. Komisija v zvezi s tem ocenjuje, da zgolj črpanje denarja ne predstavlja javnega interesa; so pa nesporno v javnem interesu cilji, ki se zasledujejo s projekti, ki bi bili s temi sredstvi izvedeni. Ob tem pa je treba upoštevati tudi interes Republike Slovenije in Evropske unije, da so sredstva transparentno in zakonito porabljena, kakor tudi namen zakonodajalca, ki je z zahtevo po vključitvi protikorupcijske klavzule v pogodbo zasledoval interes širjenja protikorupcijske zavesti med pogodbenimi strankami ter vzdržanja določenih oblik ravnanja. Uporaba ali neuporaba protikorupcijske klavzule po oceni komisije ni politično vprašanje, ampak je načelno stališče, ki ga je slovenska družba oblikovala skozi zakonodajno telo in ga ustrezno vključila v svojo zakonodajo. Če je potrebo po izjemi pri obveznosti vključevanja protikorupcijske klavzule lahko razumeti in opravičiti pri poslovanju s subjekti v državah z bistveno drugačno poslovno kulturo, je to bistveno težje pri poslovanju z organi iz naše sosednje države. Vendar navedeno ne spremeni dejstva, da SVLR nima pogajalske pozicije, ki bi ji omogočala vztrajanje pri vključitvi protikorupcijske klavzule, zato komisija ocenjuje, da je javni interes v zvezi z izvedbo projektov v tem primeru dovolj velik, da opravičuje izdajo dovoljenja v obsegu, kot izhaja iz izreka te odločbe.

Komisija se ne more strinjati z navedbami SVLR, da pri tovrstnih poslih praktično ni korupcijskega tveganja. S sistemom dvojnih kontrol je namreč mogoče tveganje zmanjšati, ni ga pa mogoče odpraviti. V konkretnem primeru je po oceni komisije s sistemom dvojnih kontrol tveganje zmanjšano do te mere, da omogoča izdajo dovoljenja za ne vključitev protikorupcijske klavzule, vseeno pa bo morala SVLR pri sklepanju pogodb, na katere se nanaša dovoljenje, izkazati oziroma ravnati še z dodatno stopnjo skrbnosti, predvsem na področju seznanjanja pogodbenih partnerjev z vsebino protikorupcijske klavzule (to lahko naredi npr. tako, da vodilnim partnerjem ponudi v podpis ločeno izjavo z vsebino protikorupcijske klavzule in na ta način izvede določbo v pogodbi, ki strankam nalaga „spoštovanje protikorupcijske zakonodaje.“ Dodaten mehanizem nadzora pa posredno določa tudi ZIntPK s tem, ko komisiji nalaga objavo dovoljenja na spletni strani. S tem se namreč poveča možnost nadzora javnosti nad takšnimi pogodbami.

V konkretnem primeru je SVLR zaprosila za izjemo za večje število pogodb (njihovo število v trenutku izdaje dovoljenja še ni konkretizirano), pri čemer bo šlo v vseh primerih za enako pogodbo, spreminjali se bodo samo naslednji podatki:

- ime stranke, davčna številka, matična številka,
- naslov projekta,
- akronim operacije, prednostna naloga, SPIS številka, številka v osrednjem sistemu spremljanja (ISARR),
- številka sklepa o izboru vloge z navedbo dodatnih pogojev,
- številka sklepa o izboru vloge in odobrenem znesku sredstev, datum sklepa,
- nazivi in naslovi partnerskih institucij,

- datum začetka in konca izvedbe operacije,
- podatki o pooblaščenih kontrolorjih,
- številka pogodbe,
- imena podpisnikov.

ZIntPK v petem odstavku 14. člena določa, da lahko prosilec z obrazloženim predlogom zaprosi za izvzetje posamezne pogodbe iz obveznosti vključitve protikorupcijske klavzule, kar pomeni, da se lahko dovoljenje načeloma izda le za posamezno pogodbo. Vseeno pa komisija glede na vse okoliščine primera ocenjuje, da je primerno in upravičeno izdati enotno dovoljenje za vse istovrstne pogodbe. To je skladno z načelom ekonomičnosti postopka, kot ga določa 14. člen ZUP, po katerem je potrebno postopke voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba. Komisija ocenjuje, da je za dosego namena zakona ob upoštevanju načela ekonomičnosti postopka dovolj, da SVLR komisijo v zvezi z vsako istovrstno (tipsko) pogodbo v roku 8 dni po podpisu obvesti o podatkih, ki se v posamezni pogodbi spreminjajo, torej o podatkih, naštetih v zgornjih alinejah; dodati pa mora še podatek o vrednosti posamezne pogodbe. Če se v posamezni pogodbi spremeni še karkoli drugega, razen navedenih podatkov ter identifikacijskih oznak pogodbe, to dovoljenje za to pogodbo ne velja.

To dovoljenje velja od dneva izdaje dalje in dovoljuje SVLR, da v tipske pogodbe o sofinanciranju vstavi podatke, ki se spreminjajo, in jo podpiše; v nasprotnem primeru bi morala SVLR za vsako tipsko pogodbo posebej komisijo prositi za dovoljenje o izvzetju iz obveznosti vključitve protikorupcijske klavzule, kar bi bilo, kot pojasnjeno zgoraj, v nasprotju z načelom ekonomičnosti postopka. Veljavnost dovoljenja o izvzetju od obveznosti uporabe protikorupcijske klavzule v pogodbah po drugem odstavku 14. člena ZIntPK za posamezno pogodbo, ki je zajeta v izreku te odločbe, nastopi, ko je komisija obveščena o zgoraj navedenih podatkih.

Če SVLR o zgoraj navedenih podatkih v zvezi s posamezno pogodbo komisije ne obvesti v roku 8 dni, za takšno pogodbo dovoljenje ne velja, kar pomeni, da so izpolnjeni znaki prekrška, kot ga določa tretji odstavek 77. člena ZIntPK.

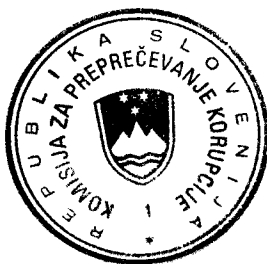
V postopku odločanja o izdaji dovoljenja predlagatelju o izvzetju iz obveznosti uporabe protikorupcijske klavzule v pogodbah o sofinanciranju, ki jih SVLR podpiše kot organ upravljanja z vodilnimi partnerji v okviru Operativnega programa čezmejnega sodelovanja Slovenija-Avstrija 2007-2013 niso nastali, zato komisija o njih ni odločala.

Komisija za preprečevanje korupcije je sprejela to dovoljenje št. 2/2011 na podlagi petega odstavka 14. člena ZIntPK in 207. člena ZUP v povezavi s 15. členom ZIntPK na seji dne 15.9.2011 v sestavi: Goran Klemenčič, predsednik, Rok Praprotnik, namestnik predsednika in Liljana Selinšek, namestnica predsednika. Komisija je dovoljenje sprejela soglasno.

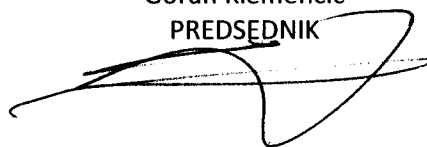
POUK O PRAVNEM SREDSTVU

Zoper to odločbo ni dovoljena pritožba, temveč lahko prosilec sproži upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve te odločbe na Upravno sodišče, Fajfarjeva 33, Ljubljana. Tožba se lahko pošlje priporočeno po pošti, vloži pisno ali da ustno na zapisnik pri navedenem sodišču. Če se tožba pošlje priporočeno po pošti, se za dan izročitve sodišču šteje dan oddaje na pošto. Tožba z morebitnimi prilogami se vloži v treh izvodih. Tožbi je potrebno priložiti tudi odločbo v izvorniku ali prepisu.

Postopek vodil:
Matjaž Mešnjak



Goran Klemenčič
PRESEDNIK



Vročiti:

- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana – priporočeno s povratnico,
- zbirka dok. gradiva.