



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLICA SLOVENIJA

Številka: 242-1022/2009-97

Datum: 17. 2. 2012

VMESNE UGOTOVITVE IN STALIŠČE KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

V ZVEZI S PROJEKTOM BLOK 6 – TERMOELEKTRARNA ŠOŠTANJ

Spoštovani,

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Komisija) vodi postopek s spisovno številko 242-1022/2009 s ciljem preverjanja domnevnih sumov korupcije, nasprotja interesov in drugih kršitev po Zakonu o preprečevanju korupcije (ZPKor; Ur. l. RS, št. 2/04 in nadaljnji) in Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK; Ur. l. RS, št. 45/10 in nadaljnji) v povezavi s projektom izgradnje bloka 6 TERMOELEKTRARNE ŠOŠTANJ, d.o.o..

Dolgotrajnost ugotavljanja dejanskega stanja in sprejem končne odločitve v konkretnem primeru je pogojena z vrsto dejanskih, institucionalnih in pravnih ovir kot tudi z obsežnostjo primera – če se ga obravnava kot celoto. Najprej je potrebno opozoriti, da je Komisija postopek začela že konec decembra 2009 po tedaj veljavnem ZPKor in se mora zato tudi zaključiti po tem zakonu,¹ kar pomembno omejuje pristojnosti in možnosti Komisije na področju pridobivanja podatkov in ugotavljanja kršitev. Poleg tega se v tem primeru pojavlja vrsta predhodnih pravnih vprašanj oziroma interpretacij, o katerih morajo odločiti drugi pristojni državni organi, ki pa so glede tega, kot je razvidno v nadaljevanju, vrsto let neodzivni. Vzporedno s postopkom Komisije poteka tudi predkazenski postopek, zaradi česar je Komisija dolžna svoje aktivnosti podrediti tudi interesom tega postopka.

Ne glede na zgoraj izpostavljeno – oziroma tudi zaradi tega – se je Komisija odločila, da Vlado in druge pristojne organe obvesti o doslej ugotovljenih dejstvih in zaznavah, in sicer iz naslednjih razlogov:

- ker je nujno, da Vlada zagotovi, da pristojna ministrstva oziroma organi v njeni pristojnosti sprejmejo in argumentirajo odločitve, s katerimi se odlašajo vrsto let, čeprav so po mnenju Komisije ključne za zakonito in transparentno izvedbo projekta in razpolaganje z obsegom javnih sredstev, kot je predviden v primeru TEŠ 6;
- ker je nujno, da se Vlada, pristojna ministrstva in Agencija za upravljanje kapitalskih naložb opredelijo do ugotovitev obstoječih revizij projekta in sprejmejo ustrezne ukrepe za sanacijo ugotovljenih nepravilnosti in za zmanjševanje tveganj za njihovo ponovitev; in
- ker Komisija (brez ugotavljanja individualne odgovornosti - za to po ZPKor ni pristojna) nedvoumno ugotavlja, da je bil projekt, če upoštevamo izjemno velike vložke javnega denarja in s tem povezana korupcijska tveganja in tveganja za smotno porabo javnih sredstev, zasnovan in izveden netransparentno, ob pomanjkljivem nadzoru in obremenjen s političnimi in lobističnimi vplivi, zaradi česar so bila (in so še) v povezavi s projektom podana visoka tveganja za korupcijo in nasprotje interesov.

¹ ZIntPK 84/1: »Postopki, začeti po Zakonu o preprečevanju korupcije, se zaključijo po določbah Zakona o preprečevanju korupcije.«

Glede na vse navedeno mora morebitna odločitev o nadaljevanju projekta vsebovati tako postopke za odpravo preteklih večjih in manjših nepravilnosti, kot tudi vzpostaviti dodatne mehanizme spremljanja, nadzora in dosledne transparentnosti ter izogibanja nasprotju interesov pri njegovem izvajanju.

Komisija ob tem posebej poziva pristojne, da nadaljnjih kratkoročnih odločitev iz svoje pristojnosti ne sprejemajo s prenosom odgovornosti na organe odkrivanja in pregona v smislu "na pristojnih organih je, da ugotovijo, če je bilo pri projektu kaj nezakonitega". V tem primeru ne gre zgolj za vprašanje morebitne kazenske odgovornosti; ti postopki bodo dolgotrajni, njihovih zaključkov pa ni mogoče predvideti. Enako velja za postopke Komisije – doslej Komisija ni mogla z gotovostjo niti potrditi, niti ovreči sumov korupcije (in verjetno dokončnega odgovora nikoli ne bo mogla podati glede na omejene pristojnosti po starem ZPKor). Dejstvo pa je – in za to ugotovitvijo Komisija stoji – da je glede projekta potrebno odpraviti obstoječa tveganja, ki nesporno obstajajo.

Komisija nazadnje izrecno poudarja, da se ne opredeljuje do ocene ekonomskih, energetskih, okoljevarstvenih in strateških vidikov projekta, ker to ni v njeni pristojnosti, ampak se osredotoča na vprašanje sumov korupcije, nasprotja interesov, nedovoljenega lobiranja in drugih tveganj za korupcijska in neetična ravnanja v konkretnem primeru.

A. OBRAZLOŽITEV

- 1 Komisija je v predmetni zadevi doslej opravila vrsto razgovorov ter zahtevala in pridobila več dokumentov, zlasti v zvezi s pripravo razpisne dokumentacije za izbiro ponudnikov in v zvezi s postopki naročanja glavne tehnološke opreme in razžvepljevalne naprave. Obseg postopka kaže dejstvo, da je bilo samo v zadnjih štirih mesecih za ugotavljanje dejanskega stanja (pridobivanje in preverjanje dokumentacije ter razgovori z osebami) in koordinacijo z drugimi pristojnimi organi s strani nadzornikov v Komisiji izvedenih več kot 50 uradnih dejanj, v postopku pa Komisija med drugim sodeluje tudi z Nacionalnim preiskovalnim uradom. Pomembno je tudi poudariti, da mnoge ugotovitve Komisije sovpadajo z ugotovitvami opravljene revizije PwC, pri čemer je Komisija do teh ugotovitev prišla neodvisno, z lastno dejavnostjo in preverjanji.
- 2 Iz dosedanjih ugotovitev in zaznav Komisije v zvezi s projektom TEŠ 6 izhajajo:
 - sumi več kaznivih dejanj, ki se preganjajo po uradni dolžnosti;
 - nasprotje interesov;
 - kršitev določb s področja lobiranja;
 - opustitev dolžnega ravnanja posameznih nosilcev javnih funkcij, ki so imele in imajo za posledico neusklajeno ravnanje in neodzivnost določenih državnih organov pri izvajanju njihovih pristojnosti.

(i) Sumi kaznivih dejani

- 3 Na podlagi pridobljenih informacij, podatkov in dokumentacije Komisija ugotavlja, da v postopku priprave projektne dokumentacije za izvedbo projekta TEŠ 6:
 - poslovodstvo TEŠ 6 v zvezi s posameznimi konkretnimi zadevami nadzornemu svetu TEŠ ni posredovalo vseh razpoložljivih informacij, da bi nadzorni svet lahko sprejemal strokovno in pravno korektne odločitve,
 - pri poslovanju s tremi različnimi dobavitelji, s katerimi je bilo sklenjenih 10 pogodb v skupni vrednosti 2,8 milijona evrov, je poslovodstvo TEŠ 6, v izogib pridobivanju soglasij nadzornega sveta TEŠ, prikazovalo nižjo vrednost pogodb,
 - v postopku zbiranja ponudb za nabavo glavne tehnološke opreme je poslovodstvo omogočilo seznanitev s poslovnimi skrivnostmi ponudnika konzorcij SIEMENS AG, ki je nastopal skupaj s HITACHI POWER EUROPE GmbH in SIEMENS, d.o.o. (v nadaljevanju: SIEMENS), konkurenčnemu in izbranemu ponudniku družbi ALSTOM POWER CENTRALS (v nadaljevanju: ALSTOM),

- istočasno pa nadzorni svet TEŠ 6 in vodstvo HOLDING SLOVENSKE ELEKTRARNE, d.o.o., Koprška ulica 92, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: HSE) nista izkazala oziroma sta opustila dolžno skrbnost pri nadzorovanju posloводства TEŠ 6 in izdaji garancij,

kar kaže na sume storitev več kaznivih dejanj posameznikov, in sicer:

- **izdaja in neupravičena pridobitev poslovne tajnosti** po 241. členu takrat (t.j. v času, ko so se dejanja zgodila) veljavnega Kazenskega zakonika in
- **zloraba položaja ali pravic** po 244. členu takrat veljavnega Kazenskega zakonika.

Za obe dejanji lahko skladno s 7. točko 25. člena Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja **odgovarja tudi pravna oseba.**

- 4 Zaradi dejstva, da glede omenjenih kaznivih dejanj potekajo predkazenski postopki, Komisija na tem mestu ne more in ne sme podati dodatnih podrobnosti. S strani Komisije je bila določena dokumentacija skladno z zakonom že odstopljena **Nacionalnemu preiskovalnemu uradu in Policijski upravi Celje**, novemu **Specializiranemu državnemu tožilstvu** pa nameravamo predlagati **ustanovitev specializirane preiskovalne skupine** po 160.a člena Zakona o kazenskem postopku. Zaradi obsežne dokumentacije in nerazjasnenih predhodnih vprašanj v povezavi z javnim naročanjem (glej spodaj) je pričakovati, da bo predkazenski in morebitni kazenski postopek dolgotrajen, pogojen s pridobivanjem dodatnih izvedeniških in revizijskih mnenj, zato je pomembno, da se vanj v interesu čimprejšnje popolne in pravilne ugotovitve dejanskega stanja vključi več pristojnih državnih organov.

(ii) Izkazano nasprotje interesov in obstoj korupcijskih tveganj

- 5 Poslovodstvo TEŠ je z dvema sklepoma imenovalo glavno in tehnično komisijo za izvedbo naročil v okviru projekta blok 6 TEŠ. Med člani tehnične komisije je bila med drugim oseba, zaposlena v gospodarski družbi CEE Inženiring za energetiko in ekologijo, d.o.o. Ljubljana, Jamova cesta 20 (v nadaljevanju: CEE), ki je pripravila razpisno dokumentacijo za izbiro najugodnejših ponudnikov za dobavo glavne tehnološke opreme. Ta gospodarska družba je lastniško povezana z gospodarsko družbo SOL INTERCONTINENTAL proizvodnja in trgovina, d.o.o., (v nadaljevanju: SOL INTERCONTINENTAL), ki je poslovno povezana s skupino ALSTOM, ALSTOM POWER CENTRALS pa je eden od ponudnikov na razpisu za priznanje sposobnosti. Poslovna povezanost skupine ALSTOM in družbe SOL INTERCONTINENTAL izhaja iz pridobljenih podatkov, da je družba SOL INTERCONTINENTAL večletni ekskluzivni zastopnik podjetja ALSTOM HRVATSKA, d.o.o., s sedežem v Karlovcu, in iz pojasnil k izkazu poslovnega izida v obdobju od 01. 01. do 31. 12. 2008, kjer je navedeno, da sta med najpomembnejšimi dobavitelji oziroma podizvajalci ALSTOM, Švica, in ALSTOM, Karlovac.
- 6 Nadaljnji postopek naročanja glavne tehnološke opreme je zajemal ravnanja posloводства TEŠ po ugotovitvi sposobnosti za dobavo glavne tehnološke opreme. Poslovodstvo TEŠ je pozneje sprejelo sklep o ustanovitvi pogajalske skupine za pogajanje o vsebini pogodbe za dobavo in montažo glavne tehnološke opreme z dobaviteljem ALSTOM, poslovno povezanim z gospodarsko družbo CEE, v kateri so bili zaposleni trije člani pogajalske skupine (od skupno petnajstih).
- 7 Na ta način je bil eden od (pozneje izbranih) ponudnikov, konkretno ALSTOM, postavljen v privilegiran položaj, vzpostavljeno pa je bilo tudi realno tveganje, da je eden od ponudnikov seznanjen z vsebino ponudbe konkurenčnega ponudnika.
- 8 Dejstvo je sicer, da je v obdobju med septembrom 2006 in oktobrom 2008 skupno 22 ljudi, v novembru in decembru 2009 pa 18 ljudi, med njimi tudi zaposleni v gospodarski družbi CEE, ki je poslovno povezana z družbo ALSTOM kot ponudnikom glavne tehnološke opreme, podpisalo izjavo o nepristranskosti in zaupnosti, ki naj bi zadoščala za nepristranskost in verodostojnost v postopku naročanja. Zgolj dejstvo, da so člani komisije podpisali izjavo o nepristranskosti, ne more in ne sme biti dovolj trdno jamstvo, da tudi dejanska izločitev take osebe ne bi bila nujna za nepristranskost in verodostojnost postopka. Odgovorne osebe v TEŠ bi morale zagotoviti dejansko, ne samo formalno nepristranskost tehnične komisije; toliko bolj, ker so bile z omenjenimi dejstvi seznanjene in so tovrstne povezave med akterji na trgu tovrstne opreme (ki je relativno majhen) poznavalcem trga (to pa bi poslovodstvo in nadzorni organi TEŠ morali biti) znane.

- 9 S predajo podatkov, ki so poslovna skrivnost neizbranega ponudnika, zaposlenim v podjetju v zasebni lasti, je tako nastala možnost, da ti isti podatki zaradi interesov vpletenih podjetij in fizičnih oseb pridejo tudi do izbranega ponudnika. Ti podatki bi igrali še posebej pomembno vlogo v času pogajanja med izbranim ponudnikom in TEŠ 6, saj bi izbrani ponudnik lahko imel popolno informacijo o ponudbi nasprotne strani. S tem pa so podani tudi znaki kršitve 5. člena Obligacijskega zakonika, saj podjetje, v katerem ima večinski delež država, ni spoštovalo načela vestnosti in poštenja pri sklepanju obligacijskih razmerij in izpolnjevanju obveznosti iz teh razmerij. To načelo namreč strankam obligacijskega razmerja nalaga tudi dolžnost spoštovanja interesov nasprotne stranke. Interes neizbranega ponudnika pa ni bil, še posebej pa ne v času od začetka postopka do dokončne izbire ponudnika, da se ustvarijo okoliščine, v katerih bi lahko njegovo ponudbo videl izbrani ponudnik.
- 10 Iz povedanega izhajajo tako elementi koruptivnega ravnanja, kot ga določa ZPKor, kot kršitev splošnih načel o dolžnem izogibanju nasprotju interesov; vključno z verjetnostjo kršitve 40. člena Zakona o gospodarskih družbah, ki nalaga varovanje podatkov, ki so poslovna skrivnost družbe tudi osebam izven te družbe, če so vedele ali če bi glede na naravo podatka morale vedeti, da je podatek poslovna skrivnost.
- 11 Po stališču Komisije ravnanje odgovornih oseb, ki s kršitvijo dolžne skrbnosti ustvarijo možnost, da se podatki, ki predstavljajo poslovno skrivnost, posredujejo podjetju, ki je povezano s podjetjem, ki je neposredni konkurent podjetja, katerega podatki so bili posredovani, ustreza definiciji korupcije po 3. alineji 2. člena starega ZPKor. Ali je v konkretnem primeru do tega dejansko prišlo, Komisija z omejenimi pooblastili po ZPKor doslej ni mogla z gotovostjo potrditi, kot tudi ne ovreči; nesporno pa so bile podane okoliščine, ki so tako ravnanje oziroma posledico omogočale.
- 12 Ob tem velja dodati, da je v tem delu svojega postopka Komisija vezana na določila starega ZPKor in da bi v primeru, da bi v tem času že veljal ZIntPK in bi se postopek vodil po njem, Komisija ugotavljala tudi **nasprotje interesov** v konkretnem primeru. Člani izbirne komisije sicer niso uradne osebe po ZIntPK in kot take niso zavezane spoštovati določb tega zakona o dolžnem izogibanju nasprotju interesov (so se pa temu nasprotju seveda dolžne izogibati na podlagi splošnih etičnih standardov). Spadajo pa v to kategorijo poslovodne osebe TEŠ kot družbe v 100% državni lasti. Komisija je že v preteklosti izrazila stališče, da omejevanje tveganj v zvezi z nastankom nasprotja interesov ne zavezuje zgolj uradnih oseb v javnem sektorju in poslovodnih oseb v »javnih« podjetjih pri njihovih konkretnih odločitvah, ampak so ti **dolžni zagotoviti tudi, da so različna strokovna mnenja ali delo komisij, ki predstavljajo podlage za nadaljnje odločanje v zvezi s porabo javno-finančnih sredstev transparentne, smotrne, poštene in da so tveganja za morebitno nasprotje interesov ustrezno obvladana**. V primeru TEŠ te predpostavke niso bile zagotovljene in izpolnjene.

(iii) Kršitve predpisov s področja lobiranja in izkazani nejavni vplivi na zakonodajne postopke v povezavi s projektom

- 13 Komisija je v okviru zadev, povezanih s projektom TEŠ 6, vodila tudi nadzorni postopek na področju lobiranja. V okviru tega postopka je Komisija ugotovila, da je **prišlo do kršitev določb s področja lobiranja v zvezi s predlogom Zakona o poročanju** Republike Slovenije za obveznosti iz dolgoročnega posojila za namen financiranja in izgradnje bloka 6 v Termoelektrarni Šoštanj d.o.o. (ZPODPTEŠ). V zvezi z ugotovljenimi kršitvami je pooblaščenca uradna oseba Komisije kot prekrškovnega organa **sprožila ustrezne prekrškovne postopke**.
- 14 Slednji so sami po sebi manj pomembni, kot pa sistemska ugotovitev Komisije, da je bil ZPODPTEŠ dan v zakonodajni postopek na način, ki je v popolnem nasprotju s cilji in načeli ZIntPK, posebej glede določb, ki se nanašajo na regulacijo lobiranja. Kot ilustracijo navajamo, da je med nadzornim postopkom Komisija šele po dolgotrajnejšem in dodatnem preverjanju, ki je vključeval poizvedbe in razgovore z več poslanci Državnega zbora in poslovodnimi osebami relevantnih družb, ugotovila, da so bili avtorji zakona dejansko v gospodarski družbi HSE. Komu v Državnem zboru RS je bil osnutek vročen, Komisija ni mogla z gotovostjo potrditi (poslanske skupine oziroma poslanci, s katerimi je Komisija opravila razgovore, tega vsaj uradno niso vedeli povedati). T.i. "zakonodajna sled" v tem primeru torej ne obstaja oziroma ni zagotovljena na ustrezno transparenten način.
- 15 Komisija poudarja, da ne polemizira s samim zakonom, njegovo primernostjo ali potrebnostjo. Je pa dolžnost Komisije opozoriti na dejstvo, da je bil postopek nastajanja zakona in njegov »prihod« v zakonodajni postopek netransparenten in s tem v nasprotju z nameni in cilji, ki jih zasleduje Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije.

(iv) Neodzivnost določenih državnih organov pri izvajanju njihovih pristojnosti

- 16 Iz dokumentacije, ki jo je Komisija pridobila tekom postopka, izhaja, da ostaja nerešeno vprašanje statusa TEŠ po Zakonu o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS), torej ali je zavezanec po specialnih predpisih o javnem naročanju. Opredelitev, ali je TEŠ zavezanec po ZJNVETPS, je relevantna tako za sam postopkovni temelj projekta, kot za postopke Komisije in predkazenske postopke. Navsezadnje je ta odločitev pomembna tudi z vidika spoštovanja zavez po evropski zakonodaji. Dejstvo torej je, da morebitna zavezanost TEŠ k javnemu naročanju še vedno ni znana, in to kljub pristojnosti Ministrstva za finance, da skladno s četrtem odstavkom 3. člena ZJNVETPS v primeru dvoma, ali določena oseba izpolnjuje pogoje, ki opredeljujejo naročnika po tem zakonu, odloči o statusu naročnika. Komisija ocenjuje, da se na Ministrstvu za finance z opredelitvijo do tega vprašanja nerazumno dolgo odlaša, saj nesoglasje med tem ministrstvom in Ministrstvom za gospodarstvo o statusu TEŠ po ZJNVETPS obstaja vsaj od dne 05. 02. 2007. V tem primeru je tudi zato nujno intenzivnejše angažiranje Vlade, da se preseže sedanje stanje.
- 17 V nadaljevanju Komisija kot ilustracijo navaja dosedanje dinamiko odnosa med Ministrstvom za gospodarstvo in Ministrstvom za finance glede tega vprašanja.
- 18 Nejasnost statusa TEŠ izhaja iz dopisa kabineta takratnega ministra za gospodarstvo, ki je v dopisu Generalnemu sekretariatu Vlade na dan 05. 02. 2007 posredoval dopis opr. št. 007-137/2006, v katerem Ministrstvo za gospodarstvo nasprotuje predlogu Ministrstva za finance glede Uredbe o seznamih naročnikov, področni zakonodaji skupnosti, seznamih gradenj in storitev, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje. Ministrstvo za gospodarstvo je nasprotovalo uvrstitvi 12-ih dodatnih naročnikov – med njimi tudi TEŠ – na seznam zavezancev z utemeljitvijo, da seznam vsebuje gospodarske družbe, ki ne ustrezajo definiciji »oseba javnega prava« kot izhaja iz drugega odstavka 3. člena ZJNVETPS. Za status osebe javnega prava naj bi morali biti izpolnjeni vsi trije pogoji iz navedenega odstavka, pri čemer zgoraj navedene gospodarske družbe teh pogojev naj ne bi izpolnjevale.
- 19 Ministrstvo za finance se je dne 12. 02. 2007 z dopisom opr. št. 007-869/2006/16 in 007-870/2006/21 odzvalo na zgoraj navedeni dopis Ministrstva za gospodarstvo. V odgovoru ugotavlja, da se pri črtanju proizvajalcev električne energije s seznama naročnikov postavlja predvsem vprašanje obstoja dejanske konkurence. Po ugotovitvah ministrstva je namreč eden izmed pogojev, da se dejavnost izključi iz ZJNVETPS ta, da je izkazana tako formalna kot dejanska konkurenca. Dalje Ministrstvo za finance navaja, da ZJNVETPS za izločitev področij, na katerih je na trgu formalno in dejansko zagotovljena konkurenca, predpisuje poseben formalni postopek, ki mora biti sprožen pred Evropsko komisijo. Po navedbah Ministrstva za finance je Slovenija pred vstopom v Evropsko unijo v skladu z določbami direktive 93/38/EEC Evropski komisiji in posledično Svetovni trgovinski organizaciji sporočila generičen seznam subjektov, ki so naročniki po navedeni direktivi. Slovenija je sporočila, da direktiva velja za podjetja, ki skladno z energetskim zakonom:
- proizvajajo električno energijo ali
 - izvajajo transport električne energije ali
 - dobavljajo električno energijo.
- 20 **Evropska komisija** – kot je navedeno v dopisu Ministrstva za finance – **je Slovenijo že pozvala, da navede poimenski seznam gospodarskih subjektov, ki opravljajo navedene dejavnosti.** Ministrstvo za gospodarstvo je bilo kot poznavalec gospodarskih subjektov Republike Slovenije pozvano, da Ministrstvu za finance posreduje imena teh družb.
- 21 Iz dokumentacije Komisije dalje izhaja, da je Ministrstvo za finance dne 10. 04. 2007 Ministrstvu za gospodarstvo posredovalo Poziv za pridobitev mnenja, ali so proizvajalci električne energije v odvisnosti od obstoja formalne in dejanske konkurence tudi naročniki po ZJNVETPS, opr. št. 007-307/2007/1. Uvodoma je v pozivu navedeno, da je Vlada RS na 109. redni seji dne 15. 02. 2007 pod točko 7 obravnavala predlog zgoraj navedene uredbe o seznamih naročnikov in s sklepom zadolžila Ministrstvo za finance, da v sodelovanju z Ministrstvom za gospodarstvo pridobi mnenje Evropske komisije o statusu proizvajalcev električne energije kot naročnikov po ZJNVETPS. Ministrstvo za finance je Ministrstvo za gospodarstvo zaprosilo, da kot pristojno ministrstvo predlog za presojo podrejenosti proizvajalcev in prodajalcev električne energije posreduje Uradu za varstvo konkurence (v nadaljevanju; UVK).

- 22 Komisija za morebitno posredovanju predloga za presojo podrejenosti proizvajalcev in prodajalcev električne energije Uradu za varstvo konkurence (UVK) trenutno še zbira podatke; že pred pridobitvijo le-teh pa ugotavlja, da je po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštних storitev (ZJNVETPS-C) dne **18. 06. 2011** tudi Ministrstvo za finance po 31. členu ZJNVETPS pristojno za vložitev predloga UVK za ugotavljanje, ali je določena dejavnost neposredno izpostavljena konkurenci. Tak predlog mora vsebovati navedbo dejavnosti, za katero oseba meni, da je neposredno izpostavljena konkurenci, dejstva in dokaze, ki utemeljujejo navedeno trditev, ter navedbo določb zakonov, podzakonskih aktov in drugih predpisov ali sporazumov glede izpolnjevanja pogojev iz tega odstavka.
- 23 Iz dokumentacije, s katero razpolaga Komisija, je razvidno, da je TEŠ dne 26. 02. 2010 prejel obvestilo Ministrstva za finance o začetku postopka ugotavljanja statusa naročnika TEŠ po uradni dolžnosti. Kljub urgenci Komisije in pozivom drugih državnih organov, pa Ministrstvo za finance do danes še ni podalo svojega stališča o statusu TEŠ kot morebitnem zavezancu za javno naročanje po ZJNVETPS. Prav tako Komisiji ni znano, da bi UVK do sprejema teh ugotovitev že izdal mnenje v zvezi z morebitno podrejenostjo proizvajalcev in prodajalcev električne energije, kar je enako pomembno za presojo, ali je TEŠ zavezan izvajati postopke po sistemu javnega naročanja.

(v) Neprimeren in nezadosten odziv na ugotovitve različnih revizij

- 24 V zadevi TEŠ 6 je bilo izdelano **Poročilo o projektu izgradnje bloka 6 TEŠ**, ki ga je sprejela Vlada RS in dne 15. 03. 2011 obravnaval Odbor za gospodarstvo Državnega zbora RS. Poročilo vsebinsko obravnava tudi revizijo, opravljeno s strani PricewaterhouseCoopers, d.o.o. (PwC).²
- 25 Navedena revizija je izpostavila **vrsto pomanjkljivosti v povezavi s projektom TEŠ 6**. Med ostalim ugotovitve revizije zadevajo obvladovanje tveganj in vodenje podjetja, druga skupina ugotovitev se nanaša na vpletenost podjetja CEE. Glede slednjega Komisija posebej izpostavlja, da je neodvisno od zaključkov revizije prišla do enakih ugotovitev (glej zgoraj) kot revizija. Poleg splošnih ugotovitev PwC v poročilu navaja tudi 23 posebnih ugotovitev, razdeljenih v 7 kategorij: investicija v blok 6, investicija v dve plinski turbini, postopek izbire izvajalcev določenih pogodb, neposredna prodaja električne energije, investicija v novo telekomunikacijsko vozlišče in upravno stavbo, nagrade zaposlenim v povezavi s projektom blok 6 ter dokumentarni sistem za upravljanje dokumentacije za administracijo pogodb.
- 26 **Komisija ugotavlja, da omenjenim revizijskim ugotovitvam** – čeprav so konkretne, celovite in izkazujejo vrsto resnih nepravilnosti - **niso sledili ustrezni ukrepi**, niti se do njih nihče od pristojnih ali odgovornih ni ustrezno opredelil (razen, da so postale predmet političnih prerekaj). Vlada RS je dne **14. 04. 2011 sicer izdala sklep**,³ s katerim je HSE naložila določena opravila. HSE je omenjeni sklep proučil in ugotovil, da niso pristojni za izvršitev omenjenega sklepa, saj so zavezani izvršiti le sklepe Agencije za upravljanje kapitalskih naložb RS (AUKN) ter za razlago dne 26. 05. 2011 zaprosil Službo Vlade RS za zakonodajo. Omenjena služba je dne 02. 06. 2011 pritrdila njihovim ugotovitvam. Komisija opozarja na **izrazito formalističen odziv HSE, saj so se kot vesten in skrben gospodar v javnem sektorju v vsakem primeru dolžni odzvati na ugotovljena tveganja**.
- 27 Komisija je zato na Vlado RS dne 20. 12. 2011 naslovila zahtevo za posredovanje podatkov oziroma dokumentacije opr. št. 242-1022/2009-83, in odgovore na naslednja vprašanja: *Ali je bil izvršen sklep Vlade RS št. 2, z dne 14. 04. 2011? Če sklep še ni bil izvršen – ali je Vlada RS izvedla kakršen koli ukrep, da bi se omenjeni sklep izvršil?*
- 28 Vlada je o ugotovitvah obvestila Komisijo z odgovorom opr. št. 23100-5/2011/2 z dne 24. 12. 2011, v katerem je pojasnjeno, da **sklep vlade opr. št. 36000-2/2011/3 z dne 14. 04. 2011 ni določil roka za poročanje**. HSE v rednih kvartalnih poročila le o napredku pri investiciji v blok 6, nič pa o drugih zadolžitvah, ki mu jih je Vlada z različnimi

² Končno poročilo, Poročilo pregleda vodenja posameznih poslov v podjetju Termoelektrarna Šoštanj, d.o.o.; Holding Slovenske elektrarne, d.o.o.; Ljubljana, 9. marca 2011, ki je bila opravljena na podlagi skupščinskega sklepa HSE o pričetku izbire ponudnika posebne revizije, ki se opravi v družbi TEŠ, skladno s smiselno uporabo členov od 318 do 321 ZGD. HSE je kot edini družbenik družbe TEŠ sprejel še sklep, s katerim je za revizorja imenoval družbo PricewaterhouseCoopers, d.o.o. (PWC).

³»Glede na ugotovljena stanja in sume negospodarnega in nevestnega ravnanja vodstva TEŠ ter izraženih sumov, da je prišlo pri vodenju postopkov in poslov pri projektu izgradnje bloka 6 TEŠ do kršitve zakona, Vlada RS poziva Holding Slovenske elektrarne (HSE), da v skladu s 318. členom ZGD-1 imenuje posebnega revizorja zaradi celovite preveritve vodenja posameznih poslov družbe TEŠ in sproži vse ostale ustrezne postopke preverjanja pri pristojnih organih za ugotavljanje kršitev.«

sklepi naložila, zato **Vlada ugotavlja le, da vladni sklep ni bil izvršen. Prav tako Vlada ni sprejela drugih ukrepov, da bi se sklep izvršil.**

- 29 Vse opisano kaže na izrazito pomanjkanje interesa in odgovornosti pri odzivnosti na ugotovitve revizije, kar je izrazito v nasprotju z načelom skrbnega gospodarja pri ravnanju z javnimi sredstvi.

(vi) Protikorupcijska klavzula – 14. člen ZIntPK

- 30 Po uveljavitvi ZIntPK na dan 05. 06. 2010 so po drugem odstavku 14. člena ZIntPK organi in organizacije javnega sektorja dolžni v pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino pogodb ob upoštevanju konkretnega primera, vključiti vsebino iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK. Ta določba velja tudi za sklepanje pogodb s ponudniki, prodajalci oziroma izvajalci del ali storitev izven ozemlja Republike Slovenije.
- 31 **TEŠ je glede na to, da gre za podjetje v 100% večinski lasti, po mnenju Komisije zavezanec za vključevanje protikorupcijske klavzule v pogodbe.** Četudi te klavzule v posamezno pogodbo ne vključi, klavzula velja po samem zakonu, njena kršitev pa ima lahko za posledico ničnost posla.
- 32 Dejstvo je, da je bila večina pogodb v konkretnem primeru **sklenjenih pred uveljavitvijo ZIntPK**, za te pa določbe o ničnosti v primeru kršitve protikorupcijske klavzule ne veljajo. So pa bili po tem datumu sklenjeni določeni aneksi, za katere določilo 14. člena ZIntPK že velja in glede na obsežnost posla je pričakovati, da bodo sklenjene še dodatne pogodbe oziroma aneksi.
- 33 Ta element Komisija izpostavlja ne zaradi morebitnih kršitev vključevanja protikorupcijske klavzule v pretekle in bodoče pogodbe, kar bi imelo za posledico prekrškovne sankcije za odgovorne, ampak zaradi dejstva, da bi bila **posledica morebitnih ugotovljenih koruptivnih ravnanj** (kot jih določa 14. člen ZIntPK) v kazenskem ali civilnem postopku, **ničnost pogodbe oziroma aneksa**. Kaj to praktično pomeni glede na obsežnost projekta TEŠ 6, ni možno v celoti predvideti, bi pa bile posledice brez dvoma resne. **Slednje dejstvo dodatno zavezuje vse odločevalce k visoki stopnji skrbnosti pri vodenju in nadziranju projekta in pri strateških odločitvah v zvezi z njim. To doslej po mnenju Komisije ni bilo izkazano – vsaj ne v delu, ki se nanaša na obvladovanje korupcijskih tveganj in tveganj za nastanek nasprotja interesov.**

(vii) Domnevne nepravilnosti povezane z gradbenimi in okoljevarstvenimi dovoljenji

- 34 Iz medijskih objav v povezavi z projektom TEŠ 6 izhaja tudi, da naj bi se gradnja objektov v sklopu projekta TEŠ 6 začela in potekala brez ustreznih gradbenih in okoljevarstvenih dovoljenj. Po trenutnih ugotovitvah in preverjanjih Komisija teh kršitev ne more potrditi.

B. NADALJNJE AKTIVNOSTI KOMISIJE

- 35 Komisija v okviru svojih pristojnosti nima veliko dodatnega manevrskega prostora za samostojno nadaljevanje postopkov v predmetni zadevi; razloge smo pojasnili v začetku tega dopisa, ponovno pa poudarjamo, da vsebinske postopke zaključujemo ne zato, ker ne bi potrdili sumov, ampak zato, ker z obstoječimi pooblastili po starem ZPKor in glede na kompleksnost primera kljub nesporno zaznamim tveganjem ne moremo več nadaljevati.
- 36 V delu, ki se nanaša na sume kaznivih dejanj, Komisija že nudi in bo nudila potrebno sodelovanje organom odkrivanja in pregona in se zavzela, da se k zadevi pristopi celostno in prioritarno, tudi z ustanovitvijo specializirane preiskovalne skupine. Končna odločitev bo na državnem tožilstvu.
- 37 Predvsem pa bo Komisija poleg nadaljnega ugotavljanja morebitnih kršitev določb ZPKor in ZIntPK spremljala ravnanje subjektov, ki so po njenih ugotovitvah doslej opuščali dolžno skrbnost in ravnanja ali ravnali v nasprotju s predpisi ter cilji in vrednotami, h katerimi so in morajo biti zavezani vsi subjekti javnega sektorja in kar smo obširneje pojasnili v točkah A(iv) in A(v).

C. ZAKLJUČEK

- 38 Po ugotovitvah Komisije je problematika projekta TEŠ 6 v veliki meri tudi posledica neustreznega nadzora, neodzivnosti, sistemske (ne)urejenosti in neusklajenosti državnih organov. Nobena vlada – očitke se nanaša na vse vlade od 2007 dalje - kot najvišji organ izvršilne veje oblasti ni v nobeni fazi, ne pri zasnovi, ne pri izvedbi, ne potem, ko so se začeli pojavljati očitki o nepravilnostih, poskrbela za poenotenje stališč Ministrstva za finance in Ministrstva za gospodarstvo ali za odpravo pravnih ali organizacijskih ovir, ki to onemogočajo. Prav tako nobena vlada, glede na to, da gre za projekt, ki se financira iz javnih sredstev in ki ga izvaja družba v večinski državni lasti, ni zagotovila ustreznih odzivov na zaznane in ugotovljene izsledke v različnih revizijah. Zlasti pa vlada do dne izdaje tega vmesnega poročila ni zagotovila izvajanja zakonskih pooblastil Ministrstva za finance glede določitve statusa TEŠ kot zavezanca po specialnih predpisih o javnem naročanju, kot tudi ni sprejela ustreznih ukrepov za odpravo v revizijah ugotovljenih nepravilnosti in tveganj. Komisija ob tem tudi ugotavlja, da omenjena neodzivnost različnih državnih organov primarno ni bila posledica ravnanja strokovnih služb v posameznih uradih ali ministrstvih, ampak je bolj posledica političnih vplivov in odločitev.
- 39 Komisija poudarja, da s temi svojimi ugotovitvami ne prejudicira morebitne disciplinske, kazenske ali druge odgovornosti posameznih fizičnih in pravnih oseb za posamezna ravnanja, storitve in opustitve. Komisija je organ sistemskega nadzora in opozarja na sistemska tveganja, povezana s korupcijo, nasprotjem interesov in integriteto javnega sektorja. Predmetne ugotovitve nesporno potrjujejo prisotnost ter obseg tveganj v sklopu projekta TEŠ 6 in dejstvo, da ni bil zasnovan, voden in nadzorovan ob – ekonomskim kategorijam in vloženim javnim sredstvom - ustreznih mehanizmi za odpravljanje korupcijskih tveganj in tveganj za nasprotje interesov. Ko pa so se začeli pojavljati sumi posameznih nepravilnosti, so državni organi in politika ravnali neusklajeno, netransparentno in z odlašanjem sprejemanja ključnih odločitev.
- 40 Komisija sklepno poudarja, da je osrednji namen tega poročila predvsem opozorilo in poziv, da mora morebitna odločitev o nadaljevanju projekta vsebovati tako ukrepe za odpravo preteklih večjih in manjših nepravilnosti, kot tudi vzpostaviti dodatne mehanizme, ki bodo zagotavljali ustrezno spremljanje, nadzor, dosledno transparentnost in izogibanje nasprotju interesov pri nadaljnjem izvajanju projekta.

Senat komisije je osnutek predmetnih ugotovitev na predlog Službe za nadzor in preiskave KPK obravnaval na seji dne 16. 2. 2012 v sestavi: Goran Klemenčič (predsednik) in Rok Praprotnik (namestnik predsednika) in jih soglasno sprejel.



Goran Klemenčič
PRESEDNIK