

Katoliški inštitut
Fakulteta za pravo in ekonomijo



Catholic Institute
Faculty of Law and Economics

FINANČNI POPRAVKI SREDSTEV EU

D R . Ž I G A R E J C

FINANČNI POPRAVKI SREDSTEV EU

dr. Žiga Rejc

Fakulteta za pravo in ekonomijo

Finančni popravki sredstev EU

dr. ŽIGA REJC

Recenzenta: izr. prof. dr. Petra Ferk, doc. dr. Katja Štemberger Brizani

Založila in izdala: Fakulteta za pravo in ekonomijo

Za založnika: Tilen Vesenjaki

Lektoriranje in prevod: TransLAB, prevajanje in druge jezikovne storitve, Andraž Banko, s.p.

Oblikovanje: PPR d.o.o.

Tisk: Itagraf d.o.o.

Naklada: 100

Cena: 20 €

Avtorske pravice: CC BY-NC 4.0

Ljubljana 2025

Natisnjeno v Sloveniji.



Izid knjige sta finančno podprla Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije in Carniola nepremičnine d.o.o.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

336.531.2:061.1EU
336.14:061.EU

REJC, Žiga, 1987-

Finančni popravki sredstev EU / Žiga Rejc ; [prevod TransLAB].
- Ljubljana : Fakulteta za pravo in ekonomijo, 2025

ISBN 978-961-97286-0-4
COBISS.SI-ID 262400003

*To knjigo posvečam
Jakobu, Jerci in Juriju:
dulcis ex labore fructus!*

Kazalo

OPREDELITEV IN SISTEMSKA UMESTITEV FINANČNIH POPRAVKOV	1
1.1. Opredelitev finančnih popravkov	2
1.2. Umestitev finančnih popravkov v kontekst javnih financ EU	10
FINANČNI POPRAVKI EVROPSKE KOMISIJE	39
2.1. Položaj Komisije in države članice v sistemu upravljanja in nadzora	42
2.2. Odgovornost države članice v primeru ugotovljenih nepravilnosti	45
2.3. Pravna narava zahtevkov na plačilo finančnih popravkov	48
2.4. Temeljna procesna izhodišča položaja države članice	51
2.5. Nepravilnosti (v sistemu upravljanja in nadzora države članice)	57
2.6. Finančne posledice/škoda (zaradi nepravilnosti države članice)	62
2.7. Odmerjanje višine finančnih popravkov	66
2.8. Narava in resnost nepravilnosti	82
FINANČNI POPRAVKI DRŽAVE ČLANICE (REPUBLIKE SLOVENIJE)	87
3.1. Glede regresa finančnega popravka Evropske komisije	89
3.2. Dvofaznost postopka dodeljevanja sofinancerskih sredstev	93
3.3. Okviri pravnomočnosti akta o pravici do sredstev	96
3.4. Pravna narava pogodbe o sofinanciranju (iz sredstev EU)	116
3.5. Nepravilnosti (pri izvedbi sofinanciranega projekta)	146
3.6. Finančne posledice/škoda (zaradi nepravilnosti upravičencev do sofinanciranja)	151
3.7. Smernice za odmerjanje finančnih popravkov – nacionalni vidik	170
3.8. Narava in resnost nepravilnosti	186
3.9. Pravna narava zahtevka/tožbe na uveljavitev finančnih popravkov	200
SKLEP	211
LITERATURA IN VIRI	223
STVARNO KAZALO	241
POVZETEK	260
ABSTRACT	261

PREDGOVOR AVTORJA

V predmetni monografiji se prepletata moje dosedanje poklicno in akademsko delo. Kot odvetnik sem bil deležen strokovnega izziva, da sem lahko pionirsko sodeloval pri zastopanju v postopkih glede finančnih popravkov pred različnimi pristojnimi tribunali. Tako sem pri opravljanju odvetniškega poklica na obravnavanem področju več let neposredno spremljal razvoj sodne prakse tako nacionalnih sodišč kot Sodišča Evropske unije. Kompleksnost in znatna neraziskanost številnih pravnih problemov ter (posledična) neustaljenost sodne prakse, s čimer sem se pri tem soočil, so botrovali, da sem se tematiki finančnih popravkov sredstev EU dodatno posvetil tudi v okviru svojega doktorskega študija. Ta monografija je tako tudi plod večletnega raziskovalnega procesa, v okviru katerega sem na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani pod mentorstvom prof. dr. Rajka Pirnata in izr. prof. dr. Aleksija Mužine zagovarjal doktorsko disertacijo z naslovom *Oblikovanje in razvoj upravno-pravnega inštituta finančnih popravkov EU sredstev skozi judikaturu Sodišča EU in nacionalnih sodišč Republike Slovenije*.

Obenem pa sem imel tudi pri svojem raziskovalnem delu ves čas pred očmi, da »spoznavanje zakonov, ki obvladujejo kakšno področje znanstvenega preučevanja, ni samo teoretično pomembno, ampak nudi tudi napotke za praktično dejavnost ljudi. Kdor namreč pozna zakonitosti, ki določajo spremembe na kakšnem področju, lahko nastop takšnih sprememb predvideva in pravi čas ukrene vse, kar je v njegovi moči, da bi njihove škodljive posledice odvrnil. Zato je konec koncev namen sleherne znanosti, da dosežki njenih raziskav pridejo v prid praksi, ki naj omogoči čim boljše življenje čim večjemu številu ljudi.«¹ V tem duhu je nastala tudi ta monografija, za katero upam, da bo koristno prispevala k praktični obravnavi kompleksnih pravnih problemov z obravnavanega področja. Ter, v zvezi s tem, k bolj poglobljenemu akademskemu in strokovnemu razmisleku tudi glede nekaterih ključnih pravnih vprašanj, kot jih to delo identificira in obravnava.

Ob nastanku tega dela, ki zame simbolno predstavlja tudi vrh ene od etap moje dosedanje življenjske in poklicne poti, se želim najprej zahvaliti svojim staršem, mami Metki in očetu Janku, za njuno neomajno podporo v vseh mojih prizadevanjih.

1 Kušej, G. in Perenič, A., 1995, str. 239.

Velika zahvala gre še posebej moji ženi Sari, za njeno potrpežljivost, spodbudo in razumevanje ob vseh številnih delovnih nočeh, v katerih je – vzporedno z »dnevnimi« življenjskimi procesi in izzivi – v znatni meri nastajalo to delo.

Posebej se želim zahvaliti tudi dr. Aleksiju Mužini, ki me je s finančnimi popravki pred leti seznanil in mi je v svoji odvetniški pisarni tudi dal priložnost za poklicni razvoj na zadevnem področju.

Iskrena hvala pa tudi Fakulteti za pravo in ekonomijo, s pomočjo katere je to delo ugledalo luč sveta. Upam, da bo v dani obliki doseglo kritične bralce tako na akademskem kot na praktičnem področju prava.

V Ljubljani, dne 10. 9. 2025.

dr. Žiga Rejc

RECENZIJ

IZR. PROF. DR. PETRE FERK

V pričujoči znanstveni monografiji so predstavljeni teoretični in praktični temelji za izredno pomemben institut finančnih popravkov. Delo, ki bi celovito obravnavalo predmetni institut, v Sloveniji doslej še ni bilo objavljeno oz. ni na voljo širši javnosti, kar je presenetljivo, glede na to, da se v Sloveniji izjemno malo investicij izvede brez sredstev sofinanciranja EU, odkar se je Slovenija pridružila EU. Zato je treba pozdraviti pobudo avtorja, da tej temi namenimo monografijo. Področje predstavlja sicer velik izziv, kar potrjujejo številne sodbe tako Sodišča EU kot nacionalnih sodišč.

V delu je mogoče razbrati sistematičen in premišljen pristop k obravnavi zapletenega pravnega področja, ki združuje pravo EU, upravno pravo in pravo javnih financ. Avtor, ki se tudi v poklicni praksi neposredno ukvarja s tematiko, delo utemelji na bogatih praktičnih izkušnjah in poglobljenem akademskem raziskovanju.

Knjiga je strukturirana v tri vsebinske sklope. V prvem delu avtor terminološko opredeli institut finančnih popravkov ter ga umesti v širši sistem deljenega upravljanja proračunskih sredstev EU, kar je ključno za razumevanje njegove funkcije in za nadzor porabe sredstev. V drugem delu se posveti finančnim popravkom, ki jih izvaja Evropska komisija v razmerju do držav članic. Avtor se poglobi v procesne vidike in razmejitve pristojnosti ter osvetli ključne pravne probleme, kot so odgovornost držav članic, finančne posledice, odmerjanje višine popravkov ter pravna narava in resnost nepravilnosti. V tretjem delu avtor obravnava finančne popravke na nacionalni ravni. Posebej izstopa kritična analiza dosedanjega pristopa. Mogoče v tem delu pogrešamo nekaj več primerjalnega pregleda, ki je lahko prav tako pomembno vodilo za nadaljnji razvoj.

Monografija je sistematična, koherentna in logično razdeljena. Upošteva domačo in tujo literaturo. Avtor zajema iz številnih bibliografskih enot, kar delu daje ne le strokovno, temveč tudi znanstveno vrednost. Pohvalna je analiza konkretnih primerov, ki jih avtor sistematično obravnava v pričujočem delu, zlasti razvoja sodne prakse Sodišča EU. Ta sodna praksa je v monografiji natančno in poglobljeno obravnavana, pri čemer številne opombe pod črto pomembno prispevajo k celovitosti analize ter povečujejo znanstveno in uporabno vrednost dela.

Avtorjevo delo je dragocen vir za raziskovalce, pravne strokovnjake, odločevalce ter deležnike, vključene v upravljanje javnih sredstev in izvajanje javnih investicij. Pričakovati je, da bo monografija pomembno prispevala k izboljšanju razumevanja in implementacije finančnih popravkov EU-sredstev v teoriji in praksi, s čimer bo vplivala na večjo pravno varnost, učinkovitost porabe javnih sredstev in utrditev pravnih standardov v korist Republike Slovenije, tako sedanjih kot prihodnjih generacij.

Dne 29. 4. 2025.

izr. prof. dr. Petra Ferk

RECENZIJA

DOC. DR. KATJE ŠTEMBERGER BRIZANI

Recenzirana monografija obravnava pravni institut finančnih popravkov, ki ga avtor sistematično umešča v širši okvir prava Evropske unije, zlasti v kontekst deljenega upravljanja evropskih sredstev ter nadzora nad njihovo pravilno in zakonito porabo. Predmet obravnave so kompleksna materialna in procesna vprašanja, ki se pojavljajo v okviru finančnih popravkov, tako na ravni Evropske unije kakor tudi na ravni držav članic, pri čemer je poseben poudarek namenjen ureditvi v pravnem sistemu Republike Slovenije.

Monografija je razdeljena na tri vsebinske sklope. V prvem delu (Opredelitev in sistemska umestitev finančnih popravkov) avtor opredeli pravni pojem finančnih popravkov, osvetli njegov teleološki pomen v pravu Evropske unije ter institut sistematično umesti v okvir javnofinančnega sistema Unije. Analitično predstavi genezo evropskih skladov ter razvoj upravnega modela deljenega upravljanja, s čimer vzpostavi temeljno izhodišče za nadaljnjo obravnavo.

V drugem delu (Finančni popravki Evropske komisije) je težišče namenjeno materialnopravnim in postopkovnim značilnostim ukrepov, ki jih Evropska komisija uveljavlja v razmerju do držav članic. Poglobljeno je analizirana relevantna sodna praksa Sodišča Evropske unije, zlasti z vidika temeljnih procesnih standardov in pravnih učinkov posameznih odločitev.

Tretji del (Finančni popravki države članice (Republike Slovenije)) je usmerjen v nacionalni pravni okvir. Avtor podrobno analizira pravno naravo regresnih zahtevkov, značilnosti dvofaznosti postopkov, vprašanje pravnomočnosti odločb ter pogodbenopravne elemente sofinanciranja. Obravnava tudi nepravilnosti pri izvedbi projektov, pripisljivost odgovornosti upravičencem, finančne posledice nepravilnosti ter pravila glede dokazovanja. Posebna vrednost tega dela je v kritični analizi dosedanje sodne prakse slovenskih sodišč in oblikovanju predlogov *de lege ferenda*. Monografija temelji na dosledni uporabi različnih pravnih raziskovalnih metod, pri čemer prevladujeta dogmatično-analitična in primerjalnopravna metoda, dopolnjeni s teleološkim in zgodovinskim pristopom. Avtor sistematično obravnava evropsko in nacionalno zakonodajo, sodno prakso ter relevantno pravno literaturo. Poglobljena analiza in kritična presoja sta

podlaga za razvoj avtorjevih lastnih dogmatičnih modelov ter oblikovanje praktičnih usmeritev za uporabo instituta finančnih popravkov.

Znanstvena vrednost monografije izhaja iz izvirne obravnave sicer slabo raziskanega pravnega področja. Delo pomembno prispeva k razumevanju pravil deljenega upravljanja evropskih sredstev in instituta finančnih popravkov tako na ravni prava Evropske unije kot v slovenskem pravnem sistemu. Hkrati s poglobljeno analizo pravne narave pogodbenih razmerij, vprašanj odgovornosti države ter opredelitve pravne narave finančnih popravkov pomembno dopolnjuje dogmatiko javnopravnih pogodb in materialnega upravnega prava ter tako predstavlja pomemben znanstveni doprinos na področju prava javnih financ, prava EU in upravnega prava.

Dne 30. 4. 2025.

doc. dr. Katja Štemberger Brizani

Kazalo poglavja

1.1. Opredelitev finančnih popravkov	2
1.1.1. Geneza pravnega termina finančni popravki	2
1.1.2. Institut finančnih popravkov v širšem kontekstu prava EU	2
1.1.2.1. Zasledovanje prostega trga kot eno temeljnih izhodišč prava EU	3
1.1.2.2. Sofinanciranje iz skladov EU kot izjema od pravila proste konkurence na trgih	5
1.1.2.3. Finančni popravek kot korektivni instrument	7
1.2. Umestitev finančnih popravkov v kontekst javnih financ EU	10
1.2.1. Proračun EU	10
1.2.2. Skladi EU	12
1.2.2.1. Temeljni mejniki v razvoju skladov EU	12
1.2.2.2. Evropski socialni sklad (ESS)	16
1.2.2.3. Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) (ter EKJS)	17
1.2.2.4. Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR)	20
1.2.2.5. Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)	21
1.2.2.6. Kohezijski sklad	21
1.2.3. Sistem upravljanja in nadzora	23
1.2.3.1. Deljeno upravljanje sredstev	23
1.2.3.2. Dva nivoja izvajanja upravljanja in nadzora EU-sofinanciranja	25
1.2.3.2.1. Prvi nivo sistema upravljanja in nadzora: Komisija – država članica	26
1.2.3.2.2. Drugi nivo sistema upravljanja in nadzora: država članica – upravičenec	29
1.2.3.3. Notranja ureditev sistema upravljanja in nadzora v Republiki Sloveniji	30
1.2.3.3.1. Razvoj nacionalnega administrativnega sistema upravljanja in nadzora	31
1.2.3.3.2. Organ upravljanja: Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK)	33
1.2.3.3.3. Organ za potrjevanje: Ministrstvo za finance, Sektor za upravljanje s sredstvi EU	33
1.2.3.3.4. Revizijski organ: Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna (UNP)	35
1.2.3.3.5. Posredniški in izvajalski organi (opcijsko): različna ministrstva – organi v sestavi, agencije	35

1

OPREDELITEV IN
SISTEMSKA UMESTITEV
FINANČNIH POPRAVKOV

1.1. Opredelitev finančnih popravkov

1.1.1. Geneza pravnega termina finančni popravki

Angleški termin *financial corrections* sem ob iskanju v spletni bazi Sodišča EU (SEU) prvič zasledil v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca Jacobsa z dne 6. 12. 1990, podanih v zadevi C-32/89 Grčija proti Komisiji. V navedeni zadevi je Evropska komisija (v nadaljevanju tudi: Komisija, EK) delno zavrnila zahtevek Republike Grčije za refundacijo plačil, vezanih na ukrepe v kmetijstvu, iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS)² na podlagi ugotovitev, da je ta država članica enostransko in mimo pravil skupne kmetijske politike (EU) posegla v trg žitaric in sušenega grozdja ter proračunsko subvencionirala dumpinške cene na trgu teh izdelkov. (Delno) zavrnitev zahtevka Republike Grčije iz relevantnega sklada EU je generalni pravobranilec Jacobs poimenoval *financial correction*. V vsebinsko enakem kontekstu, tj. glede istovrstnega zahtevka države članice iz istega sklada EU (le v zvezi z drugimi kmetijskimi proizvodi) zadevni termin v angleškem jeziku prvič zasledim v zadevi C-55/91 Italija proti Komisiji, v sodbi SEU z dne 6. 10. 1993.³

Slovenski termin »finančni popravki« pa sledi šele iz kasnejših prevodov sodne prakse SEU: prvič sem ga tako identificiral v zadevi C-332/01 z dne 9. 9. 2004, ki vsebinsko prav tako obravnava istovrstno problematiko. Kot sopomenka pa se je v sodni praksi uveljavil tudi izraz »finančne korekcije«, kar prav tako izvira iz prevoda istega (angleškega) pravnega termina.

1.1.2. Institut finančnih popravkov v širšem kontekstu prava EU

Za razumevanje pomena, namena in tudi omejitev pravnega instituta finančnih popravkov moramo najprej opredeliti njegovo mesto v najširšem pravnem kontekstu pravne ureditve EU, začenši s pravno-ekonomsko idejo popolne konkurence oz. prostega trga.

2 EKUJS je bil sklad, ki je bil znotraj proračuna EU namenjen financiranju skupne kmetijske politike. S 1. 1. 2007 sta ga nadomestila dva sklada: Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) ter Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP). Več v zvezi s tem tudi v nadaljevanju.

3 Pri tem je tudi iz obrazložitve te sodbe sicer razvidno, da to nikakor ni bil prvi primer, v katerem se je Sodišče (Evropske unije) ukvarjalo z vprašanjem (upravičenosti) finančnih popravkov; niso pa bili le-ti do tedaj še enotno označeni s tem terminom.

1.1.2.1. Zasledovanje prostega trga kot eno temeljnih izhodišč prava EU

Gospodarstvo je eno temeljnih področij, zaradi katerih nastajajo potrebe po pravni regulaciji. V zvezi s tem si lahko predstavljamo predvsem številne življenjske situacije, v katerih pravo subjektom, ki delujejo na trgu, postavlja različne omejitve dopustnosti njihovih poslovnih podjemov v širšem pomenu besede zaradi varovanja različnih pravnih dobrin, npr. z različnimi roki, z zahtevami po izkazovanju predpisanih predpostavk, z omejitvami dopustnih razpolaganj itd. V nekaterih ozirih pa, ravno obratno, pravni okvir zagotavlja, da je delovanje trga čim bolj prosto potencialnih omejitev, tj. da na trgu temeljno vlada čim popolnejša konkurenca – tako na nacionalni kot tudi na nadnacionalni ravni. Tipičen primer je npr. področje javnega naročanja, dodeljevanja koncesij ipd., kjer pravna pravila težijo k temu, da bi se lahko za sklenitev nekega posla pod tržnimi pogoji potegoval čim širši krog zainteresiranih ponudnikov.

Z vidika vede, ki preučuje delovanje trgov, tj. ekonomske vede, torej pravo v določenih okvirih skrbi tudi za zasledovanje idealne situacije popolne konkurence – tj. situacije, ki je (tudi ekonomskoteoretično) na trgu optimalna z vidika učinkovitosti njegovega delovanja. Temeljna predpostavka za doseganje popolne konkurence je (med drugim) popolna mobilnost proizvodov/proizvodnih faktorjev na trgu.⁴ Prevedeno v pravni jezik: cilj tovrstnih pravnih pravil je zagotavljanje (ustavne pravice do) svobodne gospodarske pobude⁵, ki jo pravna teorija opredeljuje kot svobodno ustanovitev gospodarskega subjekta (pod zakonskimi pogoji), njegovo vodenje v skladu z ekonomskimi načeli, svobodno izbiro dejavnosti, s katero gospodarski subjekti uresničujejo svoje pridobitne interese v konkurenci na tržišču, izbiro poslovnih partnerjev in podobno, ne glede na velikost, statusno obliko ali druge značilnosti.⁶

Ob navedenem pa gre pri zagotavljanju pogojev prostega trga tudi politično za eno temeljnih podstat Evropske unije, v okviru katere želijo države članice »prvenstveno, ne pa edino, na gospodarskem področju nevtralizirati,

4 Splošno o tem gl. npr. Acemoglu, D., Laibson, D. in List, J. A., 2016, str. 94 in 147; Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 207 in nasl.

5 74. člen Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, s spremembami; URS).

6 Avbelj, M., 2011b, str. 1038. Gl. tudi npr.: Zabel, B., 2009, str. 685–708. Kaučič, I. in Grad, F., 2011, str. 148.

preseči in s tem nadgraditi ostanke njene preteklosti»⁷. Oziroma, z drugimi besedami: »K ustanovitvi Evropskih skupnosti kot predhodniku današnje Evropske unije so vodili tako politični kot ekonomski razlogi; politični v smislu zagotavljanja trajnega miru na ozemlju Evrope na podlagi medsebojnega sodelovanja (predvsem odpravljanje zgodovinskih napetosti med Nemčijo in Francijo) ter ekonomski v obliki svobodne trgovine in uvedbi ekonomije obsega, ki naj bi posledično pomenili večji gospodarski razvoj, večjo konkurenčnost in ekonomsko samostojnost Evrope na svetovnem trgu.«⁸ Kot izhaja tudi iz t. i. Schumanove deklaracije z dne 9. 5. 1950, ki jo zgodovina postavlja na sam začetek današnje Evropske unije,⁹ je bilo tako pri ideji o EU – poleg skupnega nadzora v prvi vrsti predvsem Francije in Nemčije nad viri, ki so ključni za vojskovanje (premog, jeklo, atomska energija¹⁰) – že od vsega začetka podano zavedanje, da bo le zagotavljanje enakopravnosti poslovnih subjektov vseh članic evropske integracije na tržišču zagotavljalo dolgoročno vzdržen, tj. miren družbeni razvoj povojne Evrope po drugi svetovni vojni.¹¹

V zvezi s tem je treba izmed temeljnih aktov prava EU, tj. t. i. ustanovnih pogodb, izpostaviti še posebej naslednja pravna mejnika:

7 Klun, M., 2015, str. 17.

8 Stojanović, D. in Puh, T., 2004, str. 74.

9 O ključnih okoliščinah, ki so botrovale ideji ekonomskega povezovanja Evrope, ter glavnih mejnikov v zvezi s tem glej npr. Schiek, D., 2012, str. 13 in nasl. Širše o zgodovini ekonomskega (in političnega) povezovanja, ki je privedlo do današnje EU, gl. npr. tudi Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 113 in nasl.

10 Prvo povezovanje med državami je bilo oblikovano najprej v okvirih Evropske skupnosti za premog in jeklo (1952), Evropske skupnosti za atomsko energijo ter Evropske gospodarske skupnosti (1958). O razvoju Evropske unije oz. evropske ideje skozi čas glej tudi npr. Moussis, N., 2000, str. 4 in nasl.; Grilc, P. in Ilešič, T., 2001, str. 12 in nasl.; Wostner, P., 2005, str. 13 in nasl.; Ferčič, A., Hojnik, J. in Tratnik, M., 2011, str. 23 in nasl.; Trstenjak, V. in Brkan, M., 2018, str. 71 in nasl., Baldwin, R. in Wyplosz, C., 2020, str. 4 in nasl. O postavitvi »ideje EU« v obči zgodovinski kontekst glej npr. Haratsch, A., Koenig, C. in Pechstein, M., 2018, str. 2 in nasl. Zanimiv širši historični in idejni pregled razvoja nekaterih miselnih tokov in ključnih silnic, ki so privedle do razvoja današnje EU, gl. npr. v Acceto, M., 2006.

11 Kot citirano iz Schumanove deklaracije: »Predlagam, da francosko-nemška proizvodnja premoga in jekla v celoti preide pod skupno Visoko oblast v okviru organizacije, odprte za sodelovanje drugih evropskih držav. Združitev proizvodnje premoga in jekla mora kot prvi korak k evropski federaciji omogočiti postavitev skupnih temeljev za gospodarski razvoj, s čimer bo spremenila usode tistih regij, ki so bile dolgo podvržene proizvodnji vojaškega orožja, katerega nenehne žrtve so bile. S tako nastalo solidarnostjo v proizvodnji bo postalo jasno, da je kakršna koli vojna med Francijo in Nemčijo postala ne le nepredstavljiva, ampak tudi gmotno nemogoča. Vzpostavitev te močne proizvodne enote, ki bo odprta za vse države, pripravljene sodelovati, in ki bo privedla do tega, da se vsem državam članicam zagotovijo osnovni elementi industrijske proizvodnje pod enakimi pogoji, bo postavila resnične temelje za njihovo gospodarsko združitev.«

- Skupni trg je bil vzpostavljen že z Rimsko pogodbo leta 1958. Njegov namen je bil odpraviti trgovinske ovire med državami članicami ter s tem povečati ekonomsko blaginjo in prispevati k oblikovanju tesnejših vezi med evropskimi narodi. V okviru zasledovanja tega cilja Rimske pogodbe je bila v naslednjih letih vzpostavljena carinska unija, odpravljale so se kvote v trgovini med državami članicami, vzpostavljeno je bilo tudi prosto gibanje državljanov in delavcev.
- Z Enotnim evropskim aktom iz leta 1986 pa je bil storjen še korak naprej v tej smeri, ko je bil v Pogodbo o Evropski gospodarski skupnosti (EGS) vključen cilj, da se vzpostavi notranji trg. Z Enotnim evropskim aktom se je pomembno okrepil tudi mehanizem sprejemanja odločitev o notranjem trgu, saj je bilo odločanje o številnih povezanih vprašanjih od takrat naprej podvrženo glasovanju s kvalificirano večino.¹²

Izhodiščne pravne temelje prostega t. i. notranjega trga na območju EU danes vzpostavljajo določbe Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).¹³ Notranji trg je v drugem odstavku člena 26 PDEU definiran kot »območje brez notranjih meja, na katerem je v skladu z določbami Pogodb zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala«.

1.1.2.2. Sofinanciranje iz skladov EU kot izjema od pravila proste konkurence na trgih

Kot je izpostavljeno zgoraj, ekonomska teorija razume popolno konkurenco (fiktivno idealno situacijo) kot idejo, v zasledovanju katere praviloma dosegamo najvišjo učinkovitost alokacije omejenih virov. Vendar pa obenem tudi sama ugotavlja, da na številnih trgih iz različnih razlogov obstajajo tudi situacije, ko trg ne dela v redu (ang. *market failures*)¹⁴, kar upravičuje intervencijo države (oz. v našem primeru EU) na posameznem

12 Več v zvezi s tem gl. v virih, navedenih v zgornjih opombah.

13 Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), kot je bila objavljena v Uradnem listu EU, UL C 326, 26. 10. 2012, str. 47 in nasl. Gl. člen 26 in nasl.

14 Glede nastanka situacij, ko tržni mehanizem odpove (ang. *market failure*) ekonomska literatura opredeljuje več vzrokov, npr. omejeno racionalnost subjektov na trgu, nepopolno ali asimetrično informiranost subjektov na trgu, eksternalije, ipd. Več o tem gl. npr. Schmolke, K. U., 2015, str. 100 in nasl.

trgu.¹⁵ S tega vidika lahko razumemo subvencije oz. finančno podporo, ki so (so)financirane iz skladov EU, deloma tudi kot korektivne ukrepe zaradi neželenih posledic delovanja posameznih trgov, skladno s splošno sprejeto politiko EU.

Navedena strnjeno povzeta ekonomska izhodišča so tudi temelj skupnega trga, kot izhaja iz prava EU in katerega temeljni element je zagotavljanje svobodne konkurence.¹⁶ Pri tem pa gre ugotoviti, da je zagotavljanje nepovratnih pomoči, poenostavljeno, s strani skladov EU, po svoji vsebini v bistvu t. i. državna pomoč,¹⁷ ki temeljno nasprotuje prosti konkurenci in ki jo temeljno prepoveduje tudi člen 107 PDEU v prvem odstavku. Če trg deluje dobro, lahko državne pomoči oziroma subvencije namreč kvarno vplivajo na njegovo delovanje. Načeloma je tako vsaka državna pomoč, ki (bi lahko) izkrivlja(la) konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgov, če prizadene trgovino med državami članicami.¹⁸

Vendar pa obenem v tretjem odstavku člen 107 PDEU predvideva situacije, v katerih je lahko takšna pomoč združljiva z notranjim trgov, če se nanaša na, strnjeno povzeto:

- pospeševanje gospodarskega razvoja nerazvitih območij;
- izvedbo pomembnega projekta ali odpravljanje resne motnje v gospodarstvu;
- razvoj nekaterih gospodarskih dejavnosti ali gospodarskih območij in/ali
- pospeševanje kulture in ohranjanje kulturne dediščine.¹⁹

15 Ekonomska teorija med tipičnimi situacijami, ko je potrebna intervencija države na trg, identificira primere, ko neko blago ali storitev zaradi svoje posebne narave ne more biti predmet tržne alokacije; ko so posamezni podjetji, ki so potrebni, povezani s prevelikimi tveganji, zato jih na prostem trgu igralci niso pripravljeni sami realizirati; ko zaradi ekonomije obsega pri nekem blagu ali storitvi zadevni trg v celoti prevzamejo veliki ponudniki; ko subjekti ne prevzamejo vseh koristi oziroma stroškov svojih transakcij na trgu ipd. – splošno v zvezi s tem gl. npr. Klees, S. J., 1986, str. 585 in nasl.

16 V zvezi s tem gl. npr. tudi Trstenjak, V. in Brkan, M., 2018, str. 366 in nasl.

17 O državnih pomočeh v domači literaturi gl. npr. Ferk, P. in Ferk, B., 2008. V zvezi s tem glej tudi npr. Trstenjak, V. in Brkan, M., 2018, str. 621 in nasl.

18 Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 221.

19 V zvezi z zadevnimi izjemami gl. v domači literaturi še posebej Ferčič, A., 2011, str. 108 in nasl.

V bistvu gre torej pri sofinanciranju iz skladov EU za t. i. dopustno državno pomoč oz. za taksativno izjemo od pravila nedopustnosti državnih pomoči, ki je namenjeno ščitenju delovanja silnic konkurence na skupnem trgu. V nezdružljivost s prostim trgom namreč tudi glede na svoj namen in vsebino ne spada pomoč, ki spodbuja ekonomski razvoj ogroženih regij oziroma dejavnosti, saj se s tem ne ogrožajo normalne okoliščine trgovanja v EU.²⁰

Na tem mestu naj še omenimo, da pravno-ekonomska literatura tovrstne pomoči tradicionalno razvršča v regionalne pomoči, ki so namenjene manj razvitim območjem, sektorske pomoči posameznim sektorjem, na trgu katerih se večkrat pojavijo motnje v delovanju (npr. jeklarstvo, premogovništvo, transport, ladjedelništvo, kmetijstvo in ribištvo ...), ter pomoči za horizontalne cilje, ki se nanašajo na področja raziskav in razvoja, okolja, varčevanja z energijo, zaposlovanja, izobraževanja ter pomoči majhnim in srednjim podjetjem ipd.²¹

1.1.2.3. Finančni popravek kot korektivni instrument

Ob zgoraj strnjeno predstavljenem zgodovinsko-sociološkem oz. teleološkem izhodišču, skladno s katerim pravna ureditev EU izhodiščno zasleduje predvsem cilj konkurenčnega delovanja prostega trga (kar je, sociološko gledano, v bistvu sredstvo za večje medsebojno povezovanje med evropskimi državami, kot je zgodovinsko orisano v prejšnjih poglavjih), ter glede na to, da sofinanciranje iz skladov EU v bistvu pomeni dopustno izjemo od tega temeljnega pravila v zvezi s taksativno naštetimi področji, na katerih prosti trg daje podoptimalne rezultate, lahko finančne popravke po njihovem namenu definiramo tudi kot instrument za korigiranje posledic prestopov dopustnih meja pravil za zagotavljanje prostega trga oz. dopustnih izjem, ki se uveljavljajo v okviru skladov EU.

Pri finančnih popravkih gre namreč po vsebini za preklic oziroma za postopke v zvezi s preklicem/zavrnitvijo celote ali dela zahtevka za sofinanciranje projektov upravičenca do nepovratnih sredstev v primerih, ko so v EU-sofinanciranih projektih zaznane napake, ki so posledica (domnevnih) nepravilnosti.²² Pri tem pa relevantna pozitivna EU-ureditev, tj. Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni

20 Aristovnik, A., 2002, str. 19.

21 Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 222.

22 Za splošno razlago termina glej npr. pojmovnik na spletnih straneh Evropske komisije.

razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006²³ (v nadaljevanju krajše: uredba o skupnih določbah), v točki 36 člena 2 »nepravilnost« definira kot »vsako kršitev prava Unije ali nacionalnega prava v zvezi z njegovo uporabo, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, vključenega v izvajanje skladov ESI, ki zaradi neupravičene postavke izdatkov škoduje ali bi škodovalo proračunu Unije«.

V zvezi s tem²⁴ tudi iz prakse SEU in mnenj generalnih pravobranilcev izrecno izhaja, da finančni popravki nimajo kaznovalne narave, temveč je njihov namen skladno z ustaljeno prakso Sodišča v »vračilu koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja«.²⁵ Torej koristi, ki je upravičeni subjekt na prostem trgu ne bi bil mogel prejeti, prav tako pa mu ne bi pripadala v okviru namena in gabaritov taksativno dopustnih izjem, v katerih pravni red dopušča sofinanciranje nekaterih podjemov iz »netržnih«, tj. proračunskih virov skladov EU.

Ob zgoraj strnjeno povzetem pravno-ekonomskem izhodišču ideje prostega trga kot enega temeljnih ciljev pravne ureditve EU že od njenih idejnih začetkov naprej tako lahko razumemo, da je namen finančnih popravkov pravzaprav v tem, da se z njimi na nek način skušajo odpravljati potencialno kvarne posledice nespoštovanja oziroma kršitev pravil, ki določajo dopustna odstopanja od izhodiščnega principa zasledovanja prostega trga, ki so izrecno dopuščena le v zvezi s konkretnimi politikami EU, potrjenimi in definiranimi v okviru, poenostavljeno, vsakokratnih programov posameznih skladov EU. To pa se uveljavlja na način, da mora posamezna država članica (za svoj del trga) oziroma posamezni upravičenci plačati pridobljene denarne zneske nepovratnih sredstev (oz. po možnosti ne dobijo izplačanih zneskov), za katere ob izhodišču, da niso skladni (a) s pravili posameznega sklada EU oz. (b) pravili prostega trga oz. drugimi

23 UL L 347, 20. 12. 2013, str. 320–469.

24 Konkretno v zvezi z isto definicijo nepravilnosti, kot jo je vsebovala predhodna Uredba (ES) št. 1083/2006 v točki 7 člena 2.

25 Gl. npr. sklepne predloge generalnega pravobranilca Sodišča EU v združenih zadevah C-260/14 in C-261/14 z dne 14. 1. 2016, Județul Neamț in Județul Bacău proti Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (ESRR); enako prej tudi npr. sodba Sodišča EU C-599/13 z dne 18. 12. 2014, Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somvao) proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Evropski sklad za begunce).

pravnimi pravili, kot veljajo enako za vse subjekte na trgu, lahko (kolikor je v posameznem primeru glede na njegove specifične okoliščine mogoče) domnevamo, da povzročajo škodo delovanju (prostega) trga (EU).

Povedano drugače: če nek subjekt prejme na skupnem trgu EU nek znesek

- pod tržnimi pogoji, kot veljajo za vse subjekte na posameznem trgu enako,
- ali pa, kot izjemo od prejšnje alineje, določena nepovratna sredstva v okviru skupaj dogovorjenih ekonomskih in drugih politik (ki se izvajajo v okviru t. i. skladov EU),

se smatra, da njegov položaj na skupnem trgu ne odstopa od izhodiščnega pravila enakopravnosti subjektov.

Če pa nek subjekt prejme denarna sredstva mimo teh okvirov:

- ker npr. ne spoštuje pravil, ki zagotavljajo delovanje silnic konkurence na skupnem trgu, npr. pravil javnega naročanja,²⁶
- ali pa prejme subvencijo iz posameznega sklada EU mimo njegovih pravil in omejitev,

se šteje, da je s tem porušena potrebna (poenostavljeno, kot uvodoma pojasnjeno) enakost izhodišč subjektov na trgu.

Z uveljavitvijo finančnega popravka pa se skuša take neželene situacije oz. njihov vpliv korigirati in zmanjševati.

26 Sodišče Evropske unije je že večkrat neposredno pojasnilo, v čem je temeljni namen in pomen pravil javnega naročanja. Gl. npr. točko 64 obrazložitve sodbe Splošnega sodišča v zadevi T-402/06 z dne 16. 9. 2013: »Splošno sodišče najprej navaja ustaljeno sodno prakso, v kateri je bilo priznano, da je bistveni cilj Direktive o javnih naročilih storitev 92/50 in Direktive o javnih naročilih gradenj 93/37 zaščititi interese gospodarskih subjektov s sedežem v državi članici, ki želijo ponuditi proizvode ali storitve naročnikom iz druge države članice, in s tem namenom izključiti hkrati nevarnost, da bodo nacionalni ponudniki pri oddaji naročila obravnavani ugodneje, in možnost, da bodo javnega naročnika vodili drugi dejavniki kot ekonomski. Primaren namen navedenih direktiv je torej vzpostavitev konkurence pri javnih naročilih gradenj in storitev. Vzpostavitev konkurence v zvezi s postopki, določenimi v navedenih direktivah, v Uniji namreč zagotavlja, da ni tveganja favorizma pri delovanju javnih organov [...]«

1.2. Umestitev finančnih popravkov v kontekst javnih financ EU

V nasprotju z delovanjem prostega trga, na katerem ravnanja subjektov usmerjajo silnice konkurence, je sofinanciranje iz skladov EU oz. iz EU-sredstev regulirano (in tudi nadzirano) upravno-administrativno. Name, ne, višino, postopke dodeljevanja itd. z določanjem ustreznega pravnega okvira ter izvedbo predpisanih procedur v zvezi s tem namreč temeljno opredeljuje upravno-administrativni aparat pristojnih javnopravnih subjektov. Glede tega je treba najprej predstaviti in splošno sistemsko umestiti sklade EU v širši kontekst javnih financ EU ter okvirno predstaviti posamezne sklade, na sofinancerska sredstva katerih se nanaša v tej monografiji obravnavani pravni institut finančnih popravkov. V drugem delu tega poglavja pa je nato izhodiščno predstavljen še sistem upravljanja in nadzora zadevnih sofinancerskih sredstev, ki odslikava upravne specifikke pravno-administrativne pravne ureditve EU, v okviru katere se odvijajo relevantni pravni procesi.

1.2.1. Proračun EU

Mednarodne organizacije so največkrat financirane preko prispevkov njihovih članic, tako pridobljena finančna sredstva pa praviloma namenjajo za kritje izdatkov delovanja svojega upravno-administrativnega aparata oz. za izvajanje posameznih, med članicami taksativno dogovorjenih operativnih nalog. S tega vidika pravna literatura poudarja razliko s financiranjem EU, ki – čeprav ne gre za federacijo – sloni na nekaterih federalnih principih, čemur sledi tudi princip prenosa ustreznih resursov iz nacionalnih na nadnacionalno (EU) raven. Evropska komisija tako z lastnimi proračunskimi sredstvi razpolaga že od 70. let dalje.²⁷

Izvrševanje proračuna EU izhodiščno podobno, kot velja za državni proračun, temelji na letnih proračunskih obdobjih. Vendar pa, drugače, sprejemanje letnih proračunov EU poteka v okviru dogovora o večletnem (praviloma 7-letnem) finančnem okviru (ang. *multiannual financial framework*, MFF;²⁸ sedaj smo v MFF 2021–2027). Večletni finančni okvir

²⁷ Zgodovinsko-politični razvoj zadevnega načina financiranja EU opisuje npr. Moussis, N., 2000, str. 22 in nasl.

²⁸ Za več o proračunu EU gl. npr. Baldwin, R. in Wyplosz, C., 2020, str. 63 in nasl.; tudi Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 198 in nasl.

EU (za katerega zasledimo tudi termin »finančna perspektiva«²⁹) je sicer po svoji vsebini krovni dogovor o najpomembnejših prednostnih nalogah in okvirih proračunskih odhodkov Unije za srednjeročno obdobje. V njem se določijo letne zgornje meje odobrenih proračunskih sredstev za prevzem obveznosti po vrstah odhodkov in letne zgornje meje odobrenih proračunskih sredstev za plačila. Večletni finančni okvir torej določa temelje evropske politike v naslednjih letih in podlago za sprejemanje letnih proračunov EU.³⁰ Takšen pristop je bil uveden konec 80. let kot sistemski odgovor na več predhodnih proračunskih kriz, ki so vnašale negotovost in nepreglednost glede financiranja tedanjih nalog in ciljev Skupnosti.³¹

Proračun EU je sicer po svojem obsegu glede na bruto nacionalni dohodek (BND³²) držav članic zelo majhen, saj vse od sredine 90. let dalje praviloma predstavlja skupaj le cca. 1 % BND držav članic (oziroma nekaj sto EUR na državljana EU³³), medtem ko je, za primerjavo, delež celotnih javnih financ držav članic praviloma v okviru cca. 40 % njihovega BND. Iz proračuna EU se namreč financirajo samo tiste politike, za katere so se države članice dogovorile, da jih bodo izvajale na evropski ravni.³⁴

Vse od sredine 60. let 20. stoletja dalje sicer glavni delež proračuna EU odpade na izdatke kmetijske politike (ang. *CAP – common agricultural policy*). V tem obdobju je tako skoraj celotno desetletje kmetijstvo presegalo 80 % proračunskih izdatkov proračuna EU, največ v letu 1970, ko je doseglo kar 92 % proračuna. Od prve širitve EU leta 1973 pa je bil nato vedno večji delež sredstev namenjen tudi za financiranje kohezijskih politik.³⁵ Tako je, zgodovinsko gledano, večina proračuna EU skupaj praviloma namenjena financiranju predvsem dveh politik, to sta skupna kmetijska politika ter kohezijska politika oziroma politika uravnoveženega razvoja

29 V zvezi z večletnimi perspektivami gl. tudi npr. Aljančič, M., 2005, str. 31.

30 Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 198. Na tem mestu naj zgolj v opombi izpostavimo, da so nekateri (manjši) skladi EU delovali oz. delujejo tudi zunaj večletnega finančnega okvira, npr. Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji in Solidarnostni sklad EU – vendar njihova predstavitev presega namen in okvire tega dela. V zvezi s tem gl. npr. navedeno delo, str. 277 in nasl.

31 Wostner, P, 2008, str. 24.

32 Več o BND oz., ang., *gross national income* (GNI) npr. na spletnih straneh OECD.

33 Nekateri izračuni v zvezi s tem so predstavljeni npr. v Baldwin, R. in Wyplosz, C., 2020, str. 63.

34 Mrak, M., 2005, str. 12.

35 Baldwin, R. in Wyplosz, C., 2020, str. 64.

regij v okviru EU³⁶ – financiranje katerih pa poteka v okviru več skladov, kot je predstavljeno v naslednjem poglavju.

1.2.2. Skladi EU

1.2.2.1. Temeljni mejniki v razvoju skladov EU

Proračunska izvedba oz. financiranje politik EU temeljno poteka preko več proračunskih skladov, pri čemer se ta monografija osredotoča na strukturne in investicijske sklade EU (krajše tudi: ESI) ter EKJS (v nadaljevanju poenostavljeno vsi skupaj tudi: skladi EU), ki nimajo samostojne pravne subjektivitete.³⁷ Le-ti so se razvijali kot odgovor na ekonomske, socialne in politične probleme, s katerimi se je skozi čas srečevala EU. Še posebej širitve so z vključitvijo novih držav članic z drugačnim socioekonomskim ozadjem praviloma terjale prilagoditev proračunskih politik v obliki prevetritve ustroja dotedanjih oz., kot je predstavljeno v nadaljevanju, tudi ustanavljanja novih skladov.

Za razumevanje okvirov delovanja skladov EU je treba na tem mestu omeniti nekatere temeljne vidike v njihovem dosedanjem razvoju,³⁸ ki se je pričel konec 50. let, ko je bil leta 1958 kot prvi ustanovljen Evropski socialni sklad (ESS oz. ang. *ESF – European Social Fund*), nekaj let kasneje, leta 1962, pa še Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS oz. ang. *EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*). Na samem začetku evropske integracije pa še ni bilo predvideno sofinanciranje zmanjševanja regionalnih razlik, čeprav so programska izhodišča v ustanovnih pogodbah bila tudi v zvezi s tem vzpostavljena že od samega začetka naprej.

Pogodba o Evropski skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) tako uvodoma navaja med drugim tudi cilj podpisnic v smeri krepitve enotnosti njihovih gospodarstev in s tem zagotavljanja skladnega razvoja z zmanjševanjem razlik, ki obstajajo med posameznimi regijami, in z zmanjševanjem zaostalosti najmanj razvitih regij.³⁹ Tudi Rimska pogodba ob ustanovitvi Evropske

36 Mrak, M., 2005, str. 12. Na tem mestu naj dodam, da analiza sestave ter finančnih tokov proračuna EU ter proračuna RS v zvezi s tem presega namen in okvire pričujočega dela. Temeljna izhodišča v zvezi s tem so predstavljena npr. v Wostner, P., 2005, str. 21 in nasl.; Rován, A., 2005, str. 339 in nasl.

37 Haratsch, A., Koenig, C. in Pechstein, M., 2018, str. 553.

38 O tem pregledno tudi na spletnih straneh Evropske komisije: History of regional policy. Gl. tudi npr. Stojanović, D. in Puh, T., 2004, str. 76 in nasl.

39 Craig, P., 2018, str. 11, tudi 92.

gospodarske skupnosti (EGS, ang. *European Economic Community – EEC*) same kohezije sicer eksplicitno ne definira, vendar pa 14. člen te pogodbe navaja, da kohezija zahteva zmanjšanje razlik v razvitosti različnih regij v skupnosti kot tudi zmanjšanje zaostalosti posameznih zapostavljenih regij (takrat predvsem npr. otokov in kmetijskih območij).⁴⁰

Vendar pa, kljub navedenemu, ob ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti politike za zagotavljanje ekonomske in socialne kohezije niso bile pglavitna tema. Posledično pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti v zvezi z zadevnimi programskimi določbami še ni vsebovala pravnih instrumentov za aktivno uravnoteževanje gospodarskega razvoja in zmanjševanje regionalnih razlik.⁴¹ Med tvorci ekonomske politike Skupnosti je namreč tedaj prevladovalo prepričanje neoklasične makroekonomske struje o tem, da se bodo regionalne razlike s procesom integracije in povečevanjem delovanja konkurenčnih silnic na trgu izravnale same.⁴²

V 70. letih, s širitvijo Skupnosti, pa se je – glede na raznolikost gospodarstev članic – močneje izrazila različna narava regionalnih ekonomskih problemov. Poleg problema v pretežno kmetijskih regijah na geografskem obrobju Skupnosti (predvsem jug Italije in Irska) se je problem razvojnega zaostajanja pojavljal predvsem v regijah z zastarelo industrijo in visoko strukturno brezposelnostjo (predvsem nekatera območja Velike Britanije), ki ga je še potencirala okoliščina globalne ekonomske zaostritve. To časovno obdobje se je obenem ujemalo z obdobjem splošne ekonomske krize. Predvsem zahteve Velike Britanije, Irske in Italije so tudi privedle do oblikovanja Evropskega sklada za regionalni razvoj, ESRR (ang. *ERDF – European Regional Development Fund*), v letu 1975,⁴³ z vzpostavitvijo katerega lahko začnemo govoriti o aktivni regionalni politiki.⁴⁴

Z nadaljnjimi širitvami Evropske skupnosti ter s pristopi novih držav članic, ki so bile praviloma slabše gospodarsko razvite od obstoječih, je vsebina regionalnega razvoja skozi čas nato prihajala vedno bolj v ospredje. Še posebej v 80. letih, ob pristopu manj razvitih Španije, Portugalske

40 Aristovnik, A., 2002, str. 10.

41 Aljančič, M., 2005, str. 29.

42 Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 268.

43 Prav tam, str. 269.

44 Craig, P., 2018, str. 92.

in Grčije, je vprašanje ekonomske in socialne kohezije tako postalo ena prednostnih nalog Skupnosti.⁴⁵

Zadevne spremembe regionalne politike je nato v letu 1986 opredelil Enotni evropski akt (1987), ki je v Pogodbo o ES dodal nov naslov »Ekonomska in socialna kohezija«. S tem je bilo tudi na ravni ustanovnih pogodb dodatno poudarjeno prizadevanje Skupnosti za zmanjševanje neskladja med različnimi regijami in zaostalosti najmanj razvitih regij.⁴⁶ Temu pa je nato v letu 1988 sledila pomembna reforma strukturnih skladov, v okviru katere so se dotedanji skladi, ki so delovali kot povsem samostojni finančni instrumenti, programsko združili pod okriljem strukturne politike Skupnosti,⁴⁷ kar je urejala Uredba (EGS) št. 2052/88.⁴⁸ Širše gledano je bila tako reforma strukturne politike in, v zvezi s tem, strukturnih skladov posledica teženj po zagotovitvi delujočega notranjega trga – oziroma, neposredno, posledica strahu, da bi skupni trg s krepitvijo položaja že tedaj bolj razvitih območij razvojne razlike med njimi še povečal.⁴⁹

Naslednjo večjo prelomnico (tudi) v razvoju skladov EU pomeni Pogodba o Evropski uniji, ki je leta 1992 poleg ekonomske in monetarne politike ter skupnega trga kot enega glavnih ciljev Unije opredelila tudi kohezijo, s čimer je vzpostavila pravne temelje za ustanovitev Kohezijskega sklada (ang. *Cohesion Fund*). S tem je bil, predvsem s prizadevanji Španije, ustanovljen dodaten finančni mehanizem za podpiranje manj razvitih držav članic oziroma njihovih regij.⁵⁰

Zadnja večja faza razvoja, ki vključuje tudi vzpostavitev Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo, pa je vsebinsko povezana z uvedbo evra leta 1999 in širitvijo na vzhod leta 2004.⁵¹

45 Aljančič, M., 2005, str. 29.

46 Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 269. Gl. Tudi Stojanović, D. in Puh, T., 2004, str. 76.

47 Stojanović, D. & Puh, T., 2004, str. 78. Aristovnik, A., 2002, str. 20 in nasl. Craig, P., 2018, str. 11 in nasl; str. 93 in nasl.

48 Uredba Sveta (EGS) št. 2052/88 z dne 24. junija 1988 o nalogah Strukturnih skladov in njihovi uspešnosti ter o koordiniranju njihovih aktivnosti med seboj in z aktivnostmi Evropske investicijske banke ter drugih obstoječih finančnih instrumentov (UL L 185, 15. 7. 1988, str. 9–20).

49 Craig, P., 2018, str. 11.

50 Prav tam, str. 94.

51 Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 268.

Vse navedeno je pripeljalo do aktualne ureditve skladov EU, ki jo danes oblikuje 5 evropskih strukturnih in investicijskih skladov („skladi ESI“):⁵²

- Evropski socialni sklad (ESS),
- Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP),
- Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR),
- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) ter
- Kohezijski sklad.⁵³

Na tem mestu pa je treba izpostaviti tudi Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS), ki ima sicer nekoliko drugačno vlogo. Vendar pa je institut finančnih popravkov, ki je predmet te monografije, enako relevanten tudi za ta sklad, zato ga za namen pričujočega dela prav tako enotno prištevam med sklade EU, kot so vsebinsko predstavljeni v nadaljevanju.

Ob navedenem pa literatura izpostavlja nekatera skupna temeljna načela vseh skladov EU, kot so se do danes razvila vzporedno z razvojem strukturne politike:⁵⁴

- načelo koncentracije (ang. *concentration*): osredotočanje sredstev oz. ukrepov na regije in skupine, ki jih najbolj potrebujejo, glede na določene cilje, opredeljene s prednostnimi nalogami in strogimi kriteriji;
- načelo partnerstva (ang. *partnership*): sodelovanje Komisije, vlad držav članic ter regionalnih in lokalnih oblasti. Sredstva iz skladov EU se ne uporabljajo za financiranje posamičnih projektov, ampak se odobrijo za financiranje posameznih razvojnih dokumentov, ki jih predlagajo države članice, ki nato upravičene projekte tudi izberejo; pri tem je praviloma za izbrani projekt poleg sredstev EU treba zagotoviti tudi nacionalna oz. regionalna in zasebna sredstva;⁵⁵

52 Miklič, M., 2019a, str. 26 in nasl. Gl. tudi npr. Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 255, oz. npr. Kirbiš, M. in Žagar, I., 2007, str. 21.

53 Skladi EU imajo tudi skupno temeljno pravno izhodišče v t. i. uredbi o skupnih določbah, tj. Uredbi (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006. Nato specialno vsak sklad posebej regulira še posebna uredba.

54 Temeljno povzeto po Stojanović, D. in Puh, T., 2004, str. 84 in nasl.

55 V zvezi s tem glej tudi npr. Aristovnik, A., 2002, str. 10.

- načelo načrtovanja programov (ang. *programming*): načrtovano in programirano usmerjanje sredstev, ki se dodeljujejo na osnovi razvojnih programov, ne pa za posamezne nepovezane investicije;
- načelo dodatnosti (ang. *additionality*): skladi finančnih sredstev držav članic ne nadomeščajo, temveč jih le dopolnjujejo. Države članice imajo še vedno glavno vlogo pri zagotavljanju razvoja svojih zaostalih oz. manj razvitih regij. V regionalnih razvojnih programih je treba zagotoviti sofinanciranje tudi iz zasebnih in lokalnih virov;
- načelo subsidiarnosti (ang. *subsidiarity*): organizacija skladov je administrativno določena z evropsko ter nacionalno oz. regionalno prioriteto, pri čemer je vloga Evropske komisije omejena (le) na del poslovanja, ki terja skupno odločanje na ravni EU. Skladno z zadevnim načelom se namreč odločitve oz. upravne aktivnosti vršijo primarno na nižji ravni; zgolj kadar nacionalno/regionalno delovanje ne bi bilo izvedljivo oz. učinkovito, naj posamezne naloge prevzame Komisija;⁵⁶
- načelo učinkovitosti: vzpostavljen je celovit sistem kontrole in nadzora nad učinkovitostjo sofinanciranih investicij.⁵⁷

Ob zgoraj podanem prikazu temeljnih pravnih, ekonomskih in dejanskih izhodišč, ki so ključno vplivala na razvoj skladov EU, so v nadaljevanju posamezni skladi tudi strnjeno predstavljani.

1.2.2.2. Evropski socialni sklad (ESS)

Evropski socialni sklad je bil ustanovljen z Rimsko pogodbo leta 1958 z namenom izboljšanja zaposlitvenih možnosti s pospeševanjem zaposlovanja in povečanjem prostorske in delovne mobilnosti zaposlenih. Je najstarejši med strukturnimi skladi.⁵⁸

V 70. letih, po ustanovitvi Evropskega sklada za regionalni razvoj, so postajali programi Evropskega socialnega sklada vse bolj podporni programi regionalnega razvoja. Od začetka 80. let dalje so bila tudi sredstva ESS namenjena predvsem najbolj zaostalim območjem Skupnosti. Pri tem je bilo 75 odstotkov sredstev Evropskega socialnega sklada namenjenih za mlade, med katerimi je bila v začetku 80. let velika brezposelnost. Ob

⁵⁶ O tem tudi npr. Foster, N., 2017, str. 89 in nasl.

⁵⁷ Več o tem tudi npr. Moussis, N., 2000, str. 159 in nasl.; Aristovnik, A., 2002, str. 16, Klun, M., 2015, str. 58 in nasl.

⁵⁸ Aristovnik, A., 2002, str. 12. Gl. tudi npr. Moussis, N., 2000, str. 173 in nasl.

koncu osemdesetih let so tako več kot polovico sredstev iz tega sklada dobile revnejše regije in države (Andaluzija, Kanarski otoki, Grčija, francoski čezmorski departmaji, Irska, predel Mezzogiorno v južni Italiji, Severna Irska in Portugalska). Navedene usmeritve so se nadaljevale tudi v 90. letih: z reformo strukturnih skladov leta 1998 se je obseg dejavnosti, ki jih sofinancira Evropski socialni sklad, povečal tudi na podporo mladim na čas po obveznem šolanju, na usposabljanje na delovnem mestu, na mlade, starejše od 25 let, povečevala se je možnost spodbud za razvojne projekte. Pri tem je še naprej le približno 10 odstotkov sredstev zadevnega sklada končno šlo v regije, ki niso sodile med najmanj razvite v Evropski skupnosti.⁵⁹

Danes ESS zasleduje cilj izboljšanja poklicnih priložnosti za delavce na notranjem trgu, spodbujanja njihove poklicne in geografske mobilnosti ter pomoči pri prilagajanju delavcev na strukturne spremembe v gospodarstvu. V zvezi s tem podpira aktivne ukrepe na trgu dela ter ukrepe za vseživljenjsko učenje ter s tem prizadevanja za preprečitev socialne izključenosti in marginalizacije prizadetih socialnih skupin.⁶⁰

1.2.2.3. Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) (ter EKJS)

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja se osredotoča na reševanje posebnih izzivov, s katerimi se spopadajo podeželska območja EU ter kot tak predstavlja „drugi steber“ skupne kmetijske politike, ki podpira „prvi steber“ dohodkovne podpore in tržnih ukrepov s krepitvijo socialne, okoljske in gospodarske trajnostnosti podeželskih območij.⁶¹

Pri zadevnem skladu gre sicer za enega od instrumentov skupne kmetijske politike EU, ki je – tudi glede na težo, ki ga nosi v proračunu EU po višini in deležu proračunskih izdatkov v zvezi s tem (kot je orisano zgoraj) – ena temeljnih skupnih politik EU. V zadevni ustanovni pogodbi je pri tem določeno, da se lahko ustanovi eden ali več kmetijskih usmerjevalnih in jamstvenih skladov,⁶² na podlagi česar je Svet leta 1962 z Uredbo

59 Klužer, F., 2005, str. 43; Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 269.

60 Haratsch, A., Koenig, C. in Pechstein, M., 2018, str. 737; Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 273.

61 Evropska komisija: Razvoj podeželja.

62 Sedaj zadnji odstavek člena 40 PDEU.

25/62/EGS o financiranju skupne kmetijske politike ustanovil kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) kot del proračuna Skupnosti.⁶³

Področje skupne kmetijske politike zaznamuje več posebnosti v primerjavi z drugimi politikami oz. proračunskimi skladi EU. Kot prvo takšno posebnost gre izpostaviti, da je kmetijski sektor edini, ki se v celoti financira iz proračuna EU. Pri projektih, ki jih sofinancirajo drugi skladi EU, je namreč praviloma potrebna (večja ali manjša, odvisno od meril konkretnega sklada) soudeležba držav članic. Na kmetijskem področju torej evropska sredstva nadomeščajo nacionalna sredstva.⁶⁴

Druga posebnost kmetijske politike je v tem, da ima dve vsebinski veji – kot sta od leta 2007 dalje tudi udejanjeni v dveh različnih skladih EU (kot je pojasnjeno v nadaljevanju). Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, ki je bil ustanovljen leta 1962, je bil sicer že v letu 1964 temeljno razdeljen na dva oddelka: Usmerjevalni oddelek (ang. *Guidance Section*) ter Jamstveni oddelek (ang. *Guarantee Section*).⁶⁵ Vsebinsko oz. tehnično gledano so si bila tudi izplačila iz obeh navedenih oddelkov povsem različna: medtem ko je šlo pri Jamstvenem oddelku za tržne instrumente, tj. financiranje stroškov cenovne politike na trgu kmetijskih izdelkov, je Usmerjevalni oddelek sodil v okvir strukturne politike, tj. razvoj podeželskih območij.⁶⁶

Kasneje v razvoju kmetijske politike govorimo o dveh stebrih, kot sem izpostavil že uvodoma. Prvi, temeljni, je bil razdeljen v dva dela: neposredna plačila in skupne tržne ureditve. Drugi steber, ki je sčasoma pridobival na pomenu, pa je zajemal naloge na področju razvoja podeželja. Ta, drugi steber, je tako po letu 2005 (oz. dejansko z začetkom leta 2007) postal samostojna politika EU, ki se od tedaj naprej tudi vodi samostojno.⁶⁷ Z Uredbo (ES) št. 1290/2005⁶⁸ je bil namreč EKUJS preoblikovan v dva različna sklada: Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) ter Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP). EKJS (so)financira enotno skupno ureditev trga, neposredna plačila kmetijam, ipd. Na podlagi

63 Avsec, F., 2006, str. 840.

64 Aristovnik, A. in Žibert, M., 2012, str. 76.

65 Stojanović, D. in Puh, T., 2004, str. 81.

66 Moussis, N., 2000, str. 357; tudi Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 239.

67 Gl. npr. Aristovnik, A. in Žibert, M., 2012, str. 77. Tudi Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 255.

68 Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, 11. 8. 2005, str. 1–25).

Uredbe (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz EKSRP⁶⁹ pa se iz tega sklada sofinancirajo izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja, kmetijsko-okoljski ukrepi, izboljšanje kakovosti življenja na podeželskih območjih, spodbujanje diverzifikacije podeželskega gospodarstva ter gradnja lokalnih zmogljivosti.⁷⁰

Za razumevanje današnjega poslanstva EKJS moramo na tem mestu izpostaviti še nekoliko širši pravno-ekonomski kontekst pristopa k izvajanju skupne kmetijske politike, kot se je izoblikoval od začetka 60. let do danes. Skupna kmetijska politika (ang. *Common Agricultural Policy*, CAP) je bila namreč sprva vzpostavljena kot preprost mehanizem subvencioniranja cen kmetijskih proizvodov tako, da je s subvencioniranjem zagotavljala kmetom določeno minimalno ceno za kmetijske izdelke, kar mikroekonomija označuje kot cenovno dno (ang. *price floor*). Minimalne cene (na enoto) so bile postavljene za številne kmetijske proizvode: od žitaric, mleka in mlečnih izdelkov do govedine, sladkorja itd., ter so bile praviloma cca. 50 do 100 % višje od cen na svetovnih trgih. V okviru skupne kmetijske politike so bile po tako postavljenih cenovnih okvirih odkupljene vse proizvedene količine. Vendar pa je v naslednjih dveh desetletjih področje kmetijstva zaradi velikega tehnološkega napredka zaznamovala velika rast produktivnosti, v posledici katere se je ob podpori tovrstnih subvencij trg znatno spremenil tako, da je Evropa postala neto izvoznica hrane. EU je kupovala velikanske količine hrane, čemur je bilo na vrhuncu takšnega pristopa v 70. namenjenih celo več kot 80 % celotnega proračuna Skupnosti.⁷¹

Takšna rast proračunskih izdatkov je presegla vse napovedi in začela že resno ogrožati finančno ravnotežje Skupnosti, zato so jih najprej začeli omejevati z različnimi ukrepi, t. i. stabilizatorji, npr. v obliki največjih zjamčenih količin oziroma jamstvenega praga, do katerega je Skupnost zagotavljala ukrepe v polnem obsegu. Te ukrepe so spremljale tudi spodbude za opuščanje in ekstenziviranje kmetijske pridelave,⁷² saj so se vsled takšne ekonomske politike nakopičile velikanske zaloge (pokvarljive) hrane, zaradi prodaje katerih je prišlo do cenovnega dumpinga na svetovnih trgih, neposredne stranske posledice velike industrializacije v kmetijstvu

69 Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, 21. 10. 2005, str. 1–40).

70 Evropski parlament: Financiranje skupne evropske politike.

71 Baldwin, R. in Wyplosz, C., 2020, str. 207 in nasl.

72 Avsec, F., 2006, str. 844–845.

pa lahko identificiramo tudi v obliki pretiranega obremenjevanja okolja s prekomerno kmetijsko proizvodnjo.⁷³

Takšno stanje je sčasoma privedlo do nove paradigme v skupni kmetijski politiki, ki je začela razlikovati med podporo kmetijski proizvodnji in podporo kmetom.⁷⁴ Podpora se tako vedno bolj usmerja v projekte, ki sicer niso neposredno povezani s proizvodnjo hrane, temveč so povezani s socialno zaželenimi cilji, kot so zdravo življenjsko okolje, dobrobit živali in razvoj podeželskega okolja.⁷⁵

1.2.2.4. Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR)

Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo je poseben sklad, ki je namenjen spodbujanju ribičev pri prehodu na trajnostni ribolov ter pomoči obalnim skupnostim pri diverzifikaciji gospodarstva s financiranjem projektov, ki ustvarjajo nova delovna mesta in izboljšujejo kakovost življenja ob obalah.⁷⁶ Tudi ta finančni instrument je nastal z »odcepitvijo« od Kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), v okviru katerega je deloval do leta 1993.⁷⁷ Problematika na zadevnem področju je bila namreč – kljub številnim vzporednicam s kmetijstvom – vendarle precej drugačna. Predvsem gre na področju ribolova (že ves čas) za problematiko prekomernega izkoriščanja naravnih virov. Tudi gospodarsko gledano pa gre pri dejavnostih, vezanih na ribištvo, za zahtevno panogo, v katero je vključeno veliko dejavnikov izven vplivne sfere deležnikov, tj. vremenske razmere, tveganja glede onesnaženosti in prekomernega izkoriščanja morja, tudi omejevanje ribolovnih con, ipd.⁷⁸

V prvem obdobju izvajanja strukturne politike na zadevnem področju je bila glavnina ukrepov usmerjena v modernizacijo proizvodnih zmogljivosti (obnova in menjava plovil, razvoj ribogojstva, ipd.), vendar pa predmetni ukrepi niso mogli zaježiti strukturnih neskladij, ki so se izražala v presežni zmogljivosti ribiške flote ob hkratnih omejitvah ribolova z namenom ohranjanja ribolovnih virov. To je vodilo v slabšanje ekonomskega položaja dejavnosti, kar je prizadelo predvsem nekatera od ribolova odvisna

73 Baldwin, R. in Wyplosz, C., 2020, str. 215 in nasl.

74 Craig, P., 2018, str. 82.

75 Baldwin, R. in Wyplosz, C., 2020, str. 206 in nasl.

76 Evropska komisija: Evropski strukturni in investicijski skladi.

77 Stojanović, D. in Puh, T., 2004, str. 82. Aristovnik, A., 2002, str. 13.

78 Juvančič, L., 2005, str. 78.

obalna območja. Specifičnost zadevnega področja je leta 1993 narekovala odločitev za uvedbo novega strukturnega sklada.⁷⁹

1.2.2.5. Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)

Evropski sklad za regionalni razvoj je namenjen spodbujanju uravnoveženega razvoja v različnih regijah EU.⁸⁰ Pobuda za njegovo oblikovanje je nastala po pristopu novih članic Velike Britanije, Irske in Danske v EU (leta 1973). Sklad se je prvotno osredotočal na ponovno oživljanje zaostalih industrijskih regij Velike Britanije in je v političnem kontekstu odnosov med EU in Veliko Britanijo pomenil neke vrste izravnavo za manjšo finančno pomoč, ki jo je Velika Britanija dobivala iz naslova skupne kmetijske politike. Z nadaljnjo širitvijo (posebno ob vstopu Grčije, Španije in Portugalske) pa je pridobival vse večjo vlogo pri usmerjanju pomoči manj razvitim regijam.⁸¹

ESRR je tako danes namenjen odpravljanju največjih razvojnih neravnotežij v regijah EU. Sodeluje pri razvoju in strukturnem prilagajanju razvojno zaostalih regij in pri preobrazbi nazadujočih industrijskih regij. Njegovo financiranje je namenjeno raziskavam, inovativnosti, velik pomen pa imajo tudi naložbe v infrastrukturo.⁸²

1.2.2.6. Kohezijski sklad

Že od samega začetka oblikovanja evropske integracije je eden glavnih ciljev EU tudi zmanjšanje gospodarskih in socialnih razlik med regijami,⁸³ ki je, kot orisano zgoraj, skozi čas botrovala razvoju predhodnih in tudi ustanavljanju novih strukturnih skladov EU. Praviloma so bili takšni koraki vezani na večje vsebinske prelomnice v razvoju EU, največkrat na širitev kroga držav članic. V tem oziru je Kohezijski sklad nekakšna izjema, saj je bil opredeljen v letu 1992 z Maastrichtsko pogodbo predvsem kot strukturni instrument za pomoč manj razvitim državam Evropske unije pri doseganju meril za tretjo fazo ekonomske in denarne unije – uvedbo enotne valute oz. denarne unije oz. za lajšanje težav v zvezi z zadevnim

79 Prav tam, str. 79.

80 Evropska komisija: Evropski strukturni in investicijski skladi. O tem tudi: Aljančič, M., 2005, str. 32 in nasl.

81 Aristovnik, A., 2002, str. 13.

82 Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 272. Tudi Aljančič, M., 2005, str. 34 in nasl.

83 Heijman, W. in Koch, T., 2011, str. 49. Tudi Aristovnik, A. in Žibert, M., 2012, str. 77.

prehodom za manj razvite članice.⁸⁴ Kot tak je bil namenjen sofinanciranju projektov na področju okolja in vseevropskih omrežij v tistih državah članicah EU, katerih bruto nacionalni proizvod (BNP) na prebivalca ni dosegal 90 odstotkov povprečja EU.⁸⁵

Tudi delovanje Kohezijskega sklada zaznamujejo nekatere posebnosti v primerjavi z delovanjem drugih (strukturnih) skladov. Predvsem je ta sklad usmerjen ožje in projektno.⁸⁶ Različen je bil tudi pristop k dodeljevanju sofinanciranja iz tega sklada, ki je temeljil na neposredni prijavi posameznega projekta (s strani države članice) Komisiji, kar pomeni, da so bili sofinancirani projekti predmet direktne končne odobritve oziroma izbora s strani Komisije. V tem je bil pristop bistveno drugačen od strukturnih skladov, pri katerih se namreč ne financirajo direktno projekti, ki bi jih izbrala Komisija, temveč je izbira konkretnih projektov, ki bodo predmet sofinanciranja, odgovornost regionalnih in lokalnih oblasti.⁸⁷ Vendar pa so se sedaj v zvezi s tem pravila poenotila tako, da se tudi pri sofinanciranju iz tega sklada povečuje odgovornost državnih oziroma regionalnih organov.⁸⁸

Kohezijski sklad danes tako zagotavlja finančne prispevke za projekte na področju okolja (vključno s projekti, povezanimi z energetiko ali prometom, če ti predstavljajo jasne koristi za okolje v smislu energetske učinkovitosti, uporabe obnovljive energije, razvoja železniškega prometa, podpore intermodalnosti, krepitve javnega prevoza itd.) ter prometne in druge infrastrukture v državah članicah EU z bruto nacionalnim dohodkom, manjšim od 90 % povprečja EU.⁸⁹

84 Gl. tudi npr. Klun, M., 2015, str. 25 in nasl. glede predhodnih programov v času pridruževanja RS EU; o sami genezi Kohezijskega sklada str. 40 in nasl. O tem tudi npr. Aristovnik, A., 2002, str. 11; Kirbiš, M. in Žagar, I., 2007, str. 23; Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 270.

85 Medved, E., 2005, str. 88. Gl. tudi npr. Evropska komisija: Evropski strukturni in investicijski skladi.

86 Stojanović, D. in Puh, T., 2004, str. 82.

87 Prav tam, str. 86 in nasl.

88 Ahtik, M. in Mencinger, J., 2012, str. 273. V zvezi s tem gl. tudi Medved, E., 2005, str. 89.

89 Evropski parlament: Kohezijski sklad.

1.2.3. Sistem upravljanja in nadzora

1.2.3.1. Deljeno upravljanje sredstev

Pravo EU glede na področja pristojnosti EU v razmerju do držav članic (ang. *competences*) ureja več situacij, ki jih lahko (najbolj temeljno) delimo na:

- tiste, ki so v izključni pristojnosti EU, tako imenovane izključne pristojnosti (ang. *exclusive competences*, *Union competences*);
- tiste, pri katerih je pristojnost med EU in državami članicami deljena (ang. *shared competences*);
- tiste, pri katerih je pristojnost EU le komplementarna (ang. *supporting, coordinating, complementary competences*);
- ter, na drugi strani, tiste, pri katerih je pristojnost izključno na ravni držav članic oziroma lokalnih oblasti.⁹⁰

V zvezi z navedeno izhodiščno delitvijo se tudi izvajanje postopkov (so)financiranja iz proračuna EU temeljno izvaja na dva načina: ali neposredno s strani Komisije (ang. *centralised management*) ali pa v procesu deljenega upravljanja sredstev EU, v katerem sodelujejo Komisija in države članice (ang. *shared management*).⁹¹

Pri deljenem upravljanju sredstev EU⁹² gre sicer za pristop, ki je že desetletja inherenten postopkom implementacije politik EU s področja deljene pristojnosti (med EU in državami članicami), tudi in zlasti tistih, ki so predmet spodbud s strani skladov EU. Ena od posebnosti proračuna EU je namreč v tem, da Komisija oz. administracija EU neposredno porabi/porazdeli le pribl. petino proračunskih sredstev proračuna EU; večina sredstev proračuna pa je porabljenih v postopkih deljenega upravljanja sredstev EU, ki jih operativno izvajajo številni nacionalni, regionalni in lokalni organi (držav članic), ki poleg tega odločajo o izboru izvajalcev in sofinanciranih projektov. Posledično je tudi odgovornost za ustrezno porabo zadevnih sofinancerskih sredstev (EU) izhodiščno na strani

90 Baldwin, R. in Wyplosz, C., 2020, str. 73.

91 Gl. temeljno člen 62 t. i. finančne uredbe, Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2024 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L, 2024/2509, 26. 9. 2024). V zvezi s tem glej tudi npr. Craig, P., 2018, str. 80. Miklič, M., 2019a, str. 2.

92 Gl. člen 63 Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2024: »Deljeno upravljanje z državami članicami«.

držav članic.⁹³ Gre za programe oz. politike, ki se izvajajo po principu »nacionalne ovojnice«, v katerih so sofinancerska sredstva namenjena določenemu območju ter se v primeru morebitnega neuspeha projekta ne morejo porabiti na drugih območjih – za razliko od politik, ki se izvajajo centralizirano na ravni EU.⁹⁴

Tipično področje, v okviru katerega se je zaradi deljenega upravljanja s proračunskimi sredstvi EU razvijala ureditev sistema upravljanja in nadzora, je skupna kmetijska politika. Na tem področju so namreč Komisija in države članice že od 70. let dalje imele vzpostavljeno jasno administrativno delitev nalog, ki so morale biti za implementacijo zadevnih politik EU usklajeno izvedene na obeh nivojih (od tod tudi izraz »večnivojsko upravljanje«, ki ga prav tako zasledimo v strokovni literaturi⁹⁵). Upravljanje skupne kmetijske politike je bilo tako »deljeno«: države članice so organizirale administrativni sistem, v okviru katerega se je izvajalo dodeljevanje pomoči upravičencem, Komisija pa je zagotovila pokritje izdatkov držav članic v zvezi s tem iz proračuna EU.

V primeru ugotovljenih nepravilnosti je, če država članica ni uspela zagotoviti povrnitve celotnega povračila izplačanih sredstev od kršiteljev, finančne posledice nosila Komisija, razen v primeru, ko je nepravilnosti bilo mogoče pripisati napakam pristojnih organov države članice. Pri tem so tako Komisija kot države članice lahko opravljale inšpekcijske preverbe glede izvajanja konkretnega projekta, pravilnost porabe sredstev EU glede na njihov namen pa je zagotavljal tudi sistem potrjevanja računov državam članicam s strani Komisije pred izvedbo restitucijskih izplačil.⁹⁶

Takšno temeljno izhodišče se je razširilo tudi na področja drugih politik EU, ki se uresničujejo s sofinanciranjem iz skladov EU. Pri deljenem upravljanju sredstev tako operativno izvajanje programov, v okviru katerih se dodeljuje sofinanciranje iz skladov EU, v celoti poteka na ravni držav članic, ki ta sredstva tudi odobrijo in izplačajo upravičencem. Pri tem pa so odgovorne za vzpostavitev adekvatnega sistema upravljanja kot tudi

93 Moussis, N., 2000, str. 23.

94 Wostner, P., 2008, str. 24.

95 Gl. tudi npr. Prendl, M., 2018.

96 V zvezi s tem glej tudi npr. Craig, P., 2018, str. 8 in nasl. – kar je izhodiščno urejala uredba o financiranju skupne kmetijske politike iz leta 1970, tj. Regulation (EEC) No 729/70 of the Council of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy (UL L 94, 28. 4. 1970, str. 13–18).

sistema nadzora, ki morata biti v skladu z zahtevami EU-uredb.⁹⁷ Komisija pa ima predvsem nadzorno vlogo, v okviru katere v prvi vrsti preverja, ali je ureditev sistema upravljanja in nadzora v skladu s predpisi. Pri tem ocenjuje učinkovitost delovanja sistema in ob ugotovljenih pomanjkljivostih lahko zoper države članice uporabi tudi finančne popravke.⁹⁸

1.2.3.2. Dva nivoja izvajanja upravljanja in nadzora EU-sofinanciranja

V okviru deljenega upravljanja pri razdeljevanju sredstev iz EU-proračuna oz. skladov EU je torej vzpostavljen pravni mehanizem zaradi zagotavljanja učinkovitega zasledovanja politik EU pri porabi proračunskih sredstev, ki se izvršuje deloma preko EU in deloma preko nacionalnih oziroma regionalnih pravnih sistemov. Zato je ključno, da v tovrstnih postopkih skladno in komplementarno delujejo pristojni organi na obeh ravneh: tako na ravni EU oz. Evropske komisije kot tudi pristojni organi na ravni držav članic.⁹⁹ V zvezi s tem se na podlagi politik, izhodiščno določenih na ravni EU, v sodelovanju s Komisijo in državami članicami pripravijo partnerski sporazumi in operativni programi, s čimer se aplicira strategijo EU v okviru posamezne politike na raven prioritet in posebnosti posamezne države članice, saj partnerski sporazumi določajo strategijo in okvire posameznih nacionalnih/regionalnih operativnih programov.¹⁰⁰

97 Oz., z drugimi besedami:

»Pravno načelo deljenega upravljanja pomeni, da Kohezijski sklad EU postavko proračuna EU deljeno upravlja na ravni EU in na nacionalni ravni. Upravljanje na ravni EU je nadrejeno, kar pomeni, da Evropska komisija nadzira nadzornike porabe kohezijskih sredstev v državi prejemnici.

V okviru tega načela mora država članica vzpostaviti pravno in dejansko učinkovit sistem upravljanja in nadzora koriščenja sredstev Kohezijskega sklada EU. [...] Kako to vzpostaviti na izvedbeni ravni, je glede na njen upravni in teritorialni ustroj, organizacijske značilnosti in kadrovske zmožnosti specifično od države do države članice. Kaj vse mora tak nacionalni sistem deljenega upravljanja vsebovati, je eksplicitno določeno v Splošni uredbi.« (Klun, M., 2015, str. 71)

98 Miklič, M., 2019a, str. 66. Glede deljenega upravljanja sredstev širše tudi npr. Panara, C., 2016.

99 Moussis, N., 2000, str. 23.

100 Miklič, M., 2019a, str. 112. Wostner, P., 2008, str. 25.

Države članice so dolžne v okviru deljenega upravljanja delovati tako, da dosega cilje EU in prispevajo k njihovem uresničevanju,¹⁰¹ kar zaobjema t. i. načelo lojalnega sodelovanja. Iz tega načela pa, kot pojasnjuje pravna literatura, izhajata dve vrsti dolžnosti držav članic: Na eni strani morajo aktivno podpirati EU pri izpolnjevanju njenih nalog (aktivne dolžnosti v okviru načela lojalnega sodelovanja), obenem pa se tudi vzdržati vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev EU (pasivne dolžnosti).¹⁰² V tem oziru tudi pravni mehanizem, ki naj zagotavlja pravilnost izvajanja tovrstnih financiranj, zajema poleg nadzora nad ustrezno izvedbo sofinanciranih projektov s strani držav članic tudi »supernadzor« Komisije tako nad samimi zadevnimi projekti kot še posebej nad vzpostavitevjo predpisanih administrativnih sistemov s strani držav članic ter ustreznostjo izvajanja vseh relevantnih postopkov v zvezi s tem z njihove strani.

Sistem upravljanja in nadzora nad izvajanjem sofinanciranih projektov iz skladov EU je torej dvonivojski:

- Prvi nivo predstavlja razmerje med Komisijo in državami članicami.
- Drugi nivo pa razmerje med državami članicami in posameznimi upravičenci do sofinanciranja.

1.2.3.2.1. Prvi nivo sistema upravljanja in nadzora: Komisija – država članica

Prvi nivo tega sistema je vzpostavljen med Komisijo in posameznimi državami članicami. Komisija usklajuje temeljne plane za posamezno finančno perspektivo z državami članicami, zagotavlja potrebna sredstva državam članicam, pri tem pa lahko tudi izvaja tako *ex ante* kot tudi *ex post* nadzore, spremljanja in vrednotenja tako posameznih projektov kot tudi celotnih programov.

101 V zvezi s tem pojasnjuje tudi domača sodna praksa, gl. npr. VSRS sodbo in sklep III Ips 10/2020 z dne 13. 10. 2020, tč. 14: »[...] je država dolžna delovati tako, da dosega cilje EU in prispeva k njihovem uresničevanju, in je v razmerju do EK odgovorna za zakonito izvajanje evropske kohezijske politike. Država nastopa predvsem kot nosilka systemske skrbi in odgovornosti za pravilno in zakonito rabo sredstev evropskega proračuna. Države članice so v okviru deljenega upravljanja tako odgovorne za odkrivanje, popravljanje in preprečevanje napak, tako da se iz proračuna EU povrnejo le pravilni odhodki. Države članice imajo tudi obvezo, da od upravičencev izterjajo (iz proračuna EU) neupravičeno izplačane zneske. Breme popravka pa nosi država članica na primer, če je do izgube prišlo zaradi njene napake in malomarnosti (70. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006).«

102 Miklič, M., 2019a, str. 112.

Komisija ima za zagotavljanje doseganja ciljev politik EU, ki se udeležujejo preko sofinanciranja iz posameznih skladov EU, v odnosu do držav članic na voljo več korekcijskih mehanizmov:¹⁰³

1. Najbolj splošen mehanizem za zagotovitev spoštovanja pravnih obveznosti članic, ki ga lahko Komisija uporabi tudi ob njihovem nespoštovanju obveznosti v zvezi s skladi EU, urejajo določbe člena 258 PDEU, ki za takšne primere predvidevajo možnost tožbe Komisije pred sodiščem EU.¹⁰⁴

2. Drugo – in najbolj neposredno – sredstvo za zagotavljanje pravilnosti in zakonitosti porabe EU-sredstev, ki ga ima v rokah Komisija v razmerju do držav članic, pa je prav institut finančnih popravkov, ki jih lahko Komisija naloži državam članicam v primeru ugotovljenih kršitev.

V zvezi s tem je treba najprej še enkrat izpostaviti, da postopki sofinanciranja iz skladov EU temeljijo na večletnih, praviloma 7-letnih, finančnih perspektivah – s čimer ima Komisija možnost, da v primeru ugotovitve nepravilnosti izplačila državam članicam iz posameznega sklada EU (tudi že znotraj iste perspektive) zmanjša ali celo v celoti prekliče svoje sofinanciranje.

Iz literature pri tem zasledimo, da je bilo Komisiji splošno pooblastilo v zvezi s tem prvič dodeljeno v okviru prenove pravnih okvirov ureditve skladov EU v letu 1988 (Uredba (EGS) št. 4253/88¹⁰⁵, člen 24¹⁰⁶).¹⁰⁷ Ta pristojnost je zasnovana kot dodatna varovalka (ang. *backup power*) za primere, ko država članica v konkretnem primeru sama ni izvedla ustreznih finančnih popravkov v razmerju do konkretnega upravičenca (gl. v

103 Craig, P., 2018, str. 104.

104 Člen 258 PDEU (prejšnji člen 226 PES): »Če Komisija meni, da katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodb, poda o zadevi obrazloženo mnenje, potem ko je tej državi omogočila, da predloži svoje pripombe. Če zadevna država ne ravna v skladu z mnenjem v roku, ki ga določi Komisija, lahko slednja zadevo predloži Sodišču Evropske unije.«

105 Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (UL L 374, 31. 12. 1988, str. 1–14).

106 V zvezi s tem glej tudi npr. sodbo Sodišča EU z dne 24. 1. 2002 v zadevi C-500/99 P oz. sodbo Sodišča EU v združenih zadevah od C-383/06 do C-385/06 z dne 13. 3. 2008.

107 O nekaterih ključnih spremembah, ki jih je prinesla zadevna reforma, npr. tudi Craig, P., 2018, str. 101 in nasl., oziroma Marks, G., 1992, str. 206 in nasl.

nadaljevanju) oziroma ko ni izpolnila svojih dolžnosti glede vzpostavitve ustreznega mehanizma upravljanja in nadzora nad izvajanjem EU-sofinanciranih projektov. Če je posamezna država članica upravičencu določeno sofinanciranje že izplačala, Komisija pa ji zavrne povrnitev teh zneskov na način, da zmanjša izplačila (katerega izmed naslednjih) obrokov povračil zadevnih sredstev iz EU-proračuna, do katerih bi država članica bila sicer upravičena, s tem finančno breme takšnega neupravičenega sofinanciranja preide z EU na državo članico – če seveda le-ta do zaključka operativnega programa ne uspe doseči vračila zadevnih sredstev s strani upravičenca.¹⁰⁸

Na ravni EU so finančni popravki danes zajeti v okvir splošnih pravil, ki se uporabljajo za več skladov EU. V drugem delu uredbe o skupnih določbah, ki se uporabljajo za Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR), ki delujejo na podlagi skupnega okvira (skupaj tudi: evropski strukturni in investicijski skladi – skladi ESI),¹⁰⁹ najdemo določila o finančnih popravkih v členu 85, ki se nanaša na finančne popravke Komisije v razmerju do držav članic. Četrty del uredbe o skupnih določbah – ki se nanaša le na Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS) (skupaj: strukturna sklada) in Kohezijski sklad ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR) glede upravljanja in nadzora, finančnega upravljanja, računovodstva in finančnih popravkov, pa vsebuje dva člena, ki urejata materijo finančnih popravkov, tj. člen 143, ki se nanaša na finančne popravke držav članic (v razmerju do upravičencev do sofinanciranja v konkretnih projektih) ter člen 144, ki vsebuje dodatne določbe za finančne popravke Komisije (EU v razmerju do držav članic), tj. v dopolnitev člena 85. Iz navedenega gre razumeti, da se člen 143 uredbe o skupnih določbah ne nanaša na razmerja med državami članicami in upravičenci glede sofinancerskih sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj

108 Craig, P., 2018, str. 104.

109 Gl. člen 1 uredbe o skupnih določbah.

podeželja (EKSRP), temveč to materijo (z uporabo drugih pravnih terminov in tudi ob nekoliko drugačnih pravnih izhodiščih) urejajo drugi predpisi.¹¹⁰

3. Tretji mehanizem, ki ga ima Komisija v zvezi s tem na voljo ter ki vsebinsko dopolnjuje finančne popravke, pa so pogojna izplačila.

Pogojnost izplačil certificiranih izdatkov s strani Komisije je bila uvedena v letu 1998 ter omogoča Komisiji, da posameznega izplačila ne izvede že v primeru, da se pojavijo dvomi glede (ne)pravilnosti na ravni posamezne države članice. Tudi če (še) ni izveden finančni popravek, je lahko izplačilo posameznih certificiranih, tj. s strani države članice uveljavljanih, izdatkov s strani Komisije državi članici odloženo ali zadržano (že) zaradi dvomov v pravilnost določenega izplačila sofinanciranja s strani države članice ali tudi glede delovanja samega sistema upravljanja in nadzora na ravni posamezne države članice.¹¹¹

1.2.3.2.2. Drugi nivo sistema upravljanja in nadzora: država članica – upravičenec

Drugi nivo sistema upravljanja in nadzora je vzpostavljen na ravni države članice. Skladno tudi s prakso Sodišča EU, kot je predstavljena v nadaljevanju, so namreč države članice tiste, ki so najbolj neposredno odgo-

110 Konkretno pozitivno predvsem Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL L 347, 20. 12. 2013, str. 549–607, s spremembami), pa tudi Delegirana uredba Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitve plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost (UL L 81, 20. 6. 2014, str. 48–73).

111 Craig, P., 2018, str. 90, tudi 105. Kot pojasnjuje tudi Aljančič, M., 2005, str. 32, »mora državna uprava jamčiti, da so pri vseh sofinanciranih projektih izpolnjene vse zahteve EU. Državna uprava mora Evropski komisiji dokazati, da je vzpostavljen sistem izvajanja zanesljiv, saj ima ta pri izvajanju (uresničevanju ciljev, izbiri projektov ipd.) le vlogo nadzornika in izvaja finančno kontrolo z namenom preprečevanja nepravilnosti in goljufij.« Obenem je tudi postopanje Evropske komisije v zadevnih postopkih predmet nadzora in revidiranja s strani Evropskega računskega sodišča. Gl. npr. posebna poročila Evropskega računskega sodišča:

- Special Report No 10/2001 concerning the financial control of the Structural Funds, Commission Regulations (EC) No 2064/97 and (EC) No 1681/94, together with the Commission's replies (UL C 314, 8. 11. 2001, str. 26–56);
- Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 3/2012: Strukturni skladi: ali je Komisija uspešno obravnavala pomanjkljivosti, ugotovljene v upravljavskih in kontrolnih sistemih držav članic? Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije;
- Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 04/2017: Zaščita proračuna EU pred nepravilnimi odhodki: Komisija je v obdobju 2007–2013 na področju kohezije vse več uporabljala preventivne ukrepe in finančne popravke.

vorne za pravilno in zakonito porabo sofinancerskih sredstev iz skladov EU. Tudi države članice pa v primeru kršitev pri posameznem projektu uveljavljajo zoper posamezno upravičence finančne popravke – obravnavi teh je namenjeno posebno, 3. poglavje te knjige.

1.2.3.3. Notranja ureditev sistema upravljanja in nadzora v Republiki Sloveniji

Na ravni EU – države članice (in/ali regije) se za posamezno 7-letno obdobje vsake finančne perspektive izhodiščno določijo in dogovorijo operativni programi, čemur sledi faza njihovega izvajanja v praksi. V zvezi s tem je vsaka država članica dolžna oblikovati in vzdrževati predpisan administrativni sistem, naloga katerega je zagotavljanje pravilne razdelitve in porabe sofinancerskih sredstev EU. Ob navedenem je tudi v ustaljeni sodni praksi Sodišča EU (v nadaljevanju tudi krajše: SEU) predvsem pri izvajanju skupne kmetijske politike večkrat poudarjeno, da z vzpostavitvijo sistema deljenega upravljanja s proračunskimi sredstvi države članice sprejmejo splošno obveznost sprejemanja vseh potrebnih ukrepov za doseg cilja dejanske in pravilne izvedbe vseh finančnih transakcij v zvezi s tem, celo v primeru, da predpisi EU izrecno ne določajo posameznega potrebnega ukrepa za doseganje tega cilja.¹¹²

V aktualni proračunski ureditvi EU je danes temeljni pravni akt, ki ureja to vprašanje, že omenjena t. i. finančna uredba, tj. Uredba (EU, Euratom) 2024/2509. Le-ta, enako kot tudi predhodna ureditev, določa, da so naloge izvrševanja proračuna na način deljenega upravljanja prenesene na raven držav članic. Države članice so tako dolžne sprejemati vse potrebne ukrepe v zvezi s tem za zaščito finančnih interesov EU, kar zajema tako regulativno- kot tudi upravno-administrativne in druge ukrepe. Države članice imenujejo svoje organe za upravljanje in nadzor nad porabo

112 Gl. npr. sodbo Sodišča EU C-245/97 z dne 14. 12. 2000, točka 62 obrazložitve: »Furthermore, according to case-law, Article 8(1) of Regulation 729/70 imposes on the Member States the general obligation to take the measures necessary to satisfy themselves that the transactions financed by the EAGGF are actually carried out and are executed correctly, even if the specific Community act does not expressly provide for the adoption of particular supervisory measures [...]«. Pri tem se sklicuje na svoje predhodne judikate: sodbo v zadevi C-8/88 z dne 12. 6. 1990, točki 16 in 17; sodbo v zadevi C-209/96 z dne 10. 10. 1998, točka 43, in sodbo v zadevi C-44/97 z dne 21. 10. 1999, točka 55 obrazložitve.

sredstev EU ter so dolžne tudi aktivno preprečevati, odkrivati in odpravljati nepravilnosti in goljufije.¹¹³

Temelje potrebnega administrativnega sistema sicer enotno postavlja EU, ki vzpostavlja izhodiščne vsebinske in upravno-administrativne zahteve v zvezi s tem, pri čemer pa je vsled različnih (u)pravnih tradicij posameznih članic le-tem prepuščena določena svoboda pri vključitvi zahtevanih organizacijskih enot v njen pravni red, glede na njegovo specifikko.¹¹⁴

1.2.3.3.1. Razvoj nacionalnega administrativnega sistema upravljanja in nadzora

Temelji aktualnega sistema upravljanja in nadzora nad EU-sofinanciranjem v sistemu deljenega upravljanja so bili na ravni EU, kot že poudarjeno, izhodiščno začrtani z reformami ureditve skladov EU konec 80. let prejšnjega stoletja. Od takrat dalje morajo države članice določiti enotne nacionalne upravljaljske organe (ang. *managing authorities*) za posamezne operative programe, ki so na nacionalni ravni neposredno pristojni za zagotavljanje pravilnosti in učinkovitosti izvajanja posameznega operativnega programa. Nadalje že od takrat dalje velja obveznost, da države članice določijo posebno telo, ki je pristojno za certificiranje posameznih izplačil, preden so le-ta uveljavljana v razmerju do Komisije (ang. *certifying authority*, tudi *paying authority*). Tretje nacionalno telo, ki ga morajo v okviru sistema upravljanja in nadzora vzpostaviti države članice, je nacionalno revizijsko telo. Celotna zadevna izhodiščna zasnova, ki je bila v nadaljnjih letih ob podanem izhodišču še dopolnjena, pa je nato podkrepljena še z zavezo obsežnega poročanja s strani nacionalnih organov Evropski komisiji.¹¹⁵

113 Miklič, M., 2019a, str. 2. Goljufije na škodo (proračuna) EU imajo sicer tudi svojo kazenskopravno komponento – obravnava katere pa presega okvire tega dela. Za nadaljnje branje v zvezi s tem naj na tem mestu zgolj omenim, da je Ministrstvo za notranje zadeve na temo kazenskopravne obravnave zlorab EU-sredstev (iz različnih skladov EU) izdalo več zbornikov s prispevki različnih avtorjev, gl. npr.:

- Smolej, D., ur.: Zlorabe finančnih sredstev Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, 2016.
- Smolej, D., ur.: Potencialna tveganja za goljufije pri črpanju finančnih sredstev iz Kohezijskega sklada. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, 2016.
- Smolej, D., ur.: Tveganja za nepravilnosti pri evropskih skladih na področju notranjih zadev. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS, Policija, 2016.
- Smolej, D., ur.: Zaščita finančnih interesov Evropske unije v Republiki Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, Uprava kriminalistične policije, 2016.

114 Miklič, M., 2019a, str. 63 in nasl.; tudi 112 in nasl.

115 Craig, P., 2018, str. 103–104. Gl. tudi npr. Prah, N., 2014, str. 133 in nasl.

V predpristopni fazi oz. ob vstopu v EU smo v Republiki Sloveniji z vidika finančnih perspektiv skladov EU vstopili v perspektivo 1999–2006.¹¹⁶ Za strukturne sklade smo takrat na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 na nacionalni ravni vzpostavili naslednjo organizacijsko strukturo sistema upravljanja in nadzora:

- upravljavski organ (ang. *managing authority*) – najprej Ministrstvo za finance, kasneje Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR);
- nadzorni odbor (ang. *monitoring committee*) – sestavljen iz različnih ministrstev, partnerstev in interesnih skupin pod vodstvom Ministrstva za gospodarstvo; kasneje Urad za nadzor proračuna Ministrstva za finance (MF);
- vmesni organi (ang. *intermediate bodies*), odgovorni za izvajanje posameznih instrumentov:
 - a. vmesni organ ESRR – Ministrstvo za gospodarstvo, Agencija RS za regionalni razvoj;
 - b. vmesni organ ESS – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve;
 - c. vmesni organ EKUJS in FIUR – Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano;
- plačilni organ (ang. *paying authority*) – Ministrstvo za finance.¹¹⁷

Z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013¹¹⁸ pa se je nato ustalil obstoječi sistem upravljanja in nadzora,¹¹⁹ ki ga sestavljajo organi, kot so opredeljeni v nadaljevanju.

116 Detajlen zgodovinski pregled predpristopnih programov in začetki črpanja iz skladov EU v letu 2004 presega okvire in namen tega dela. Izhodiščno v zvezi s tem gl. npr. prispevek Stojanović, D. in Puh, T., 2004, str. 74 in nasl.

117 Aristovnik, A., 2002, str. 32. Gl. tudi npr. Kirbiš, M. in Žagar, I., 2007, str. 24. O razvoju relevantnih nacionalnih struktur poroča tudi npr. Andreou, G. in Bache, I., 2010, str. 32 in nasl.

118 Uradni list RS, št. 41/07 s spremembami.

119 Gl. tudi Klun, M., 2015, str. 87.

1.2.3.3.2. Organ upravljanja: Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK)

Medtem ko so v prvem programskem obdobju, v katerem je Republika Slovenija sodelovala kot članica EU, tj. v programskem obdobju 2004–2006, posamezne instrumente potrjevali programski sveti, sestavljeni iz članov različnih ministrstev, je ta naloga sedaj prepuščena organu upravljanja. Tako je bilo poenostavljeno in poenoteno potrjevanje instrumentov, kar je zmanjšalo administrativno breme za ministrstva ter pospešilo postopke.¹²⁰

Organ upravljanja (ang. *managing authority*) za strukturne in Kohezijski sklad, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko – SVRK, je danes odgovoren za splošno upravljanje in koordiniranje aktivnosti, ki so predmet sofinanciranja iz zadevnih skladov EU, ter njihovo učinkovito in pravilno izvajanje. Je glavni sogovornik na strani države članice z Evropsko komisijo pri deljenem upravljanju. V prvi vrsti je dolžan poskrbeti, da je izbor operacij, ki so predmet sofinanciranja, skladen z merili, ki veljajo za operativni program. V zvezi s tem odloča o podpori posameznim načinom izbora operacij, ki jih sicer pripravijo posredniški organi (ministrstva). V času izvajanja teh operacij pa nato skrbi, da so ravnanja vseh upravičencev oziroma deležnikov v zvezi s tem zakonita. Zagotavlja izvajanje nadzora na več področjih: glede na dodeljena sredstva, podpisane pogodbe, izplačila iz proračuna Republike Slovenije (RS) in zahteve za povračilo iz proračuna EU, ki so posredovani na plačilni organ.¹²¹

V sistemskem smislu organ upravljanja skrbi za informacijski sistem upravljanja in nadzora ter tudi informira javnost. Ob zaključku posameznih let in programskih obdobj pa je poleg tega dolžan poročati Evropski komisiji s pripravo ustreznih letnih in končnih poročil oziroma po potrebi posebnih poročil.¹²²

1.2.3.3.3. Organ za potrjevanje: Ministrstvo za finance, Sektor za upravljanje s sredstvi EU

V Republiki Sloveniji je organ za potrjevanje (ang. *paying authority*) notranja enota Ministrstva za finance. Ključna naloga tega organa v sistemu upravljanja in nadzora je potrjevanje oz. t. i. certifikacija, da so izdatki, ki jih država vključi v zahtevek za plačilo (oz. povračilo) iz EU-proračuna

120 Kirbiš, M. in Žagar, I., 2007, str. 25.

121 Prav tam, str. 21.

122 Klun, M., 2015, str. 81.

(predložen Evropski komisiji), porabljeni pravilno in v skladu s predpisi in pravili zadevnih EU-politik.

Operativno sofinanciranje sicer poteka tako, da po izvedbi ustreznih postopkov znotraj nacionalnega sistema upravljanja in nadzora država upravičencem do sofinanciranja sofinancerska sredstva pri večjih projektih nakazuje po zaključku posameznih faz ali pa, praviloma pri manjših projektih, končno, tj. potem ko je projekt v celoti ustrezno zaključen. Republika Slovenija pa šele nato, ko posamezna svoja izplačila sofinancerskih sredstev v procesu notranje kontrole certificira, tj. potrdi kot ustrezna, le-te dejansko vključi v obseg svojega zahtevka za finančno refundiranje v razmerju do Komisije. Iz skladov EU tako Komisija praviloma Republiki Sloveniji (oziroma vsem državam članicam) šele za nazaj, ko je pravilnost izvedbe nekega projekta že (skorajda) gotova, pravilnost izplačila sofinanciranja upravičencu pa posebej preverjena in potrjena s strani pristojnega nacionalnega organa, refundira (ustrezne deleže) dodeljenega sofinanciranja, kot je bilo izplačano v okviru posameznega projekta. Določen delež refundiranja pa pri tem zadrži tudi še do svoje dokončne preverbe končnega poročila države članice za posamezno 7-letno perspektivo.

Če bi se del izplačanih sofinanciranj izkazal za neutemeljenega, npr. zaradi naknadno odkritih ali nastalih takšnih ali drugačnih napak pri izvajanju posameznega sofinanciranega projekta (npr. zamude, nepravilnosti ...), v tem delu država članica posledično ne bi (več) mogla upravičiti zadevne refundacije iz ustreznega sklada EU. V zasledovanju cilja, da bi »počrpale« vsa sofinancerska sredstva iz posameznega sklada EU, kolikor jih imajo države na voljo v posamezni perspektivi v svoji kvoti, se je tako razvila praksa špekulativnega pristopa držav članic k dodeljevanju sofinancerskih sredstev EU, ki jo angleška pravna literatura z zadevnega področja opredeljuje kot *overcommitment*, kar bi lahko smiselno poslovenili kot »presežna dodelitev«. ¹²³

123 O tem poroča tudi literatura: »Da bi Slovenija do konca obdobja upravičenih izdatkov (konec leta 2008) porabila vsa sredstva iz strukturnih skladov, je do sedaj razpisala in dodelila več sredstev, kot jih je na voljo [...] Lahko se namreč zgodi, da na posameznih razpisih pri oceni upravičenosti stroškov vsi stroški niso upravičeni. Da bi dosegli optimalno črpanje, so bili na začetku leta 2006 sprejeti tudi finančni ukrepi za optimizacijo črpanja sredstev s prerazporeditvami in dodelitvijo dodatnih pravic porabe. Z vladnim sklepom so bile posameznim ministrstvom povečane pravice porabe v skupni višini približno 15 %. Tako so bila dodatna sredstva usmerjena na tista področja, kjer so projekti pripravljeni in so jih sposobni hitro in učinkovito izvesti.« (Kirbiš, M. in Žagar, I., 2007, str. 21)

Presežna dodelitev oz. tudi »dodelitev dodatnih pravic porabe«, kot je tudi včasih poimenovana, v praksi poteka tako, da države načrtno dodelijo projektom določen odstotek več sofinancerskih sredstev, kot jih imajo na razpolago v proračunu EU. Nato se del teh projektov v praksi ne izvede, pri nekaterih se pojavijo napake, ki terjajo zmanjšanje ali preklic izplačila upravičencu, itd., ter nato ob koncu perspektive ostane ali nekoliko več ali pa nekoliko manj sredstev za uveljavljanje refundacije iz skladov EU, kot jih je imela posamezna država članica na razpolago. V prvem primeru je posledica takšne špekulacije neposredno breme državnega proračuna, ki mora posledično sam kriti celotno presežno dodelitev, ki se je izkazala za upravičeno. V primeru drugega scenarija pa »črpanje« EU-sredstev iz posameznega sklada EU za posamezno perspektivo ne doseže 100 %, temveč ustrezno nižji delež.¹²⁴

1.2.3.3.4. Revizijski organ: Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna (UNP)

Vlogo revizijskega organa (ang. *tudi independent financial control body*) v našem nacionalnem sistemu upravljanja in nadzora opravlja Urad RS za nadzor proračuna kot organ v sestavi Ministrstva za finance. UNP kontrolira pravilnost uporabe sredstev iz skladov EU, preverja izpolnjevanje kriterijev in pogojev za področje finančnega poslovanja in notranjega nadzora pri vseh institucijah, ki upravljajo sredstva teh skladov, certificira letne obračune in izdaja zaključne deklaracije o porabi zadevnih sredstev.¹²⁵ Naloga zadevnega organa je tako med drugim izvajanje vzorčnega preverjanja oz. revidiranja, da so bili izdatki, vključeni v zahtevek za plačilo do Evropske komisije, porabljeni v skladu s pravili.

1.2.3.3.5. Posredniški in izvajalski organi (opcijsko): različna ministrstva – organi v sestavi, agencije

Vlogo posredniških organov (ang. *intermediate body*) v našem sistemu upravljanja in nadzora opravljajo resorna ministrstva. V tej svoji vlogi so ministrstva zadolžena najprej za pripravo in izvajanje načinov izbora

124 Kot je pojasnjeno na spletnih straneh EU Skladi (Evropska unija: Evropski strukturni in investicijski skladi – Koriščenje EU sredstev: »Z odločitvami o podpori odobrena sredstva presegajo razpoložljive pravice porabe (preko 100%) z namenom, da končna praviloma nižja realizacija povračil iz evropskega proračuna (zaradi ugotovljenih neupravičenih izdatkov, nižje realiziranih izplačil od načrtovanih, odstopov od sofinanciranja ipd.) še vedno omogoči 100-odstotno porabo razpoložljivih sredstev in doseganje ciljev operativnega programa ter zaradi ponavljanja posameznih javnih razpisov za višino, ki ni bila porabljena s podpisanimi pogodbami z izbranimi prejemniki v okviru prve objave.«

125 Gl. tudi npr. Računsko sodišče Republike Slovenije: Izvajanje nalog Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna. Revizijsko poročilo.

V posameznih primerih so nekatere naloge posredniških organov prenesene na izvajalske organe, tj. na javne sklade, javne zavode in javne agencije, ki izvajajo politiko ministrstev oziroma zanje izvajajo večje število ukrepov, programov, načinov izbora operacij – kot je celostno strnjeno shematično prikazano na naslednjem prikazu nacionalnega sistema upravljanja in nadzora:

```

graph TD
    EK(EVROPSKA KOMISIJA) ---|deljeno upravljanje| RS(REPUBLIKA SLOVENIJA)
    RS --- MFUNP(MF UNP)
    RS --- SVRK(SVRK)
    RS --- MFSUSEU(MF SUSEU)
    SVRK <--> UZM(URAD ZA MLADINO)
    UZM <--> UPR(UPRAVIČENCI)
    UZM --- MJU(MJU)
    UZM --- MGRT(MGRT)
    UZM --- MZ(MZ)
    UZM --- MP(MP)
    UZM --- MIZS(MIZŠ)
    UZM --- MOP(MOP)
    UZM --- MZI(MZI)
    UZM --- MK(MK)
    UZM --- MDDSZ(MDDSZ)
    UZM --- ZMOS(ZMOS)
    MJU --> SPS(SPS)
    MGRT --> SPS
    MGRT --> SPIRIT(SPIRIT)
    MGRT --> JSRRP(JSRRP)
    MOP --> JSRIPS(JSRIPS)
    MDDSZ --> JSRIPS
    MDDSZ --> ZRSZ(ZRSZ)
    ZMOS --> ZRSZ
    EK --- OUP(ORGANI UPRAVLJANJA IN NADZORA)
    OUP --- PO(POSREDNIŠKI ORGANI)
    PO --- UPRAG(IZVAJALSKI ORGANI)
  
```

The diagram illustrates the organizational structure of the Ministry of the Environment, Republic of Slovenia. At the top, the European Commission (EVROPSKA KOMISIJA) and the Republic of Slovenia (REPUBLIKA SLOVENIJA) are connected by a line labeled "deljeno upravljanje" (shared management). Below the Republic of Slovenia, the Ministry of the Environment (SVRK) is shown, along with other ministries (MF UNP, MF SUSEU). The Ministry of the Environment is connected to the Office for the Environment (URAD ZA MLADINO) by a double-headed arrow. The Office for the Environment is connected to the Environmental Protection Agency (UPRAVIČENCI) by a double-headed arrow. The Office for the Environment oversees several directorates: MJU, MGRT, MZ, MP, MIZŠ, MOP, MZI, MK, MDDSZ, and ZMOS. The MJU, MGRT, and MZ directorates are connected to the Environmental Protection Agency (UPRAVIČENCI) by arrows. The MOP, MZI, MK, MDDSZ, and ZMOS directorates are connected to the Environmental Protection Agency (UPRAVIČENCI) by arrows. The Environmental Protection Agency (UPRAVIČENCI) is connected to the Environmental Protection Agency (UPRAVIČENCI) by a double-headed arrow. The diagram also shows the hierarchy of the Environmental Protection Agency (UPRAVIČENCI) with the Environmental Protection Agency (UPRAVIČENCI) at the top, followed by the Environmental Protection Agency (UPRAVIČENCI) and the Environmental Protection Agency (UPRAVIČENCI) at the bottom.

36

Kazalo poglavja

2.1. Položaj Komisije in države članice v sistemu upravljanja in nadzora	42
2.2. Odgovornost države članice v primeru ugotovljenih nepravilnosti	45
2.3. Pravna narava zahtevkov na plačilo finančnih popravkov	48
2.4. Temeljna procesna izhodišča položaja države članice	51
2.5. Nepravilnosti (v sistemu upravljanja in nadzora države članice)	56
2.6. Finančne posledice/škoda (zaradi nepravilnosti države članice)	61
2.7. Odmerjanje višine finančnih popravkov	62
2.7.1. Pavšalno odmerjanje finančnih popravkov kot ultima ratio	65
2.7.2. Smernice Komisije za (pavšalno) odmerjanje finančnih popravkov	66
2.7.2.1. Splošne smernice za odmerjanje finančnih popravkov	69
2.7.2.2. Posebne smernice za odmerjanje finančnih popravkov zaradi (domnevnih) nepravilnosti na področju javnega naročanja	70
2.7.2.3. Skupna pravna izhodišča glede vseh smernic za določanje finančnih popravkov	73
2.8. Narava in resnost nepravilnosti	79
	82

2

FINANČNI POPRAVKI
EVROPSKE KOMISIJE

Kot je opredeljeno zgoraj, je sistem deljenega upravljanja proračunskih sredstev EU sestavljen iz dveh nivojev. Medtem ko večino administrativnih in operativnih nalog tako v zvezi z dodeljevanjem sofinancerskih sredstev iz skladov EU kot tudi z njihovim izplačevanjem upravičencem ter spremljanjem in nadzorom pravilnosti izvajanja konkretnih sofinanciranih projektov sloni na administrativnih aparatih posameznih držav članic, je Evropska komisija pristojna tako za pregledovanje in revidiranje konkretnih projektov kot, v prvi vrsti, za revidiranje delovanja sistemov upravljanja in nadzora posameznih držav članic. Kadar pri svojih preverbah ugotovi nepravilnosti, lahko zoper posamezno državo članico uveljavi tudi finančne popravke. Pri tem pa imajo države članice možnost, da zadevne odločitve Evropske komisije izpodbijajo pred Sodiščem Evropske unije, zato se je v sodni praksi te institucije skozi čas nabral že določen korpus odločitev, ki pomembno dodatno razsvetljujejo in oblikujejo obravnavani pravni institut.

To poglavje je v prvi vrsti namenjeno sistematični identifikaciji in analizi relevantne sodne prakse Sodišča Evropske unije, ki je pomembna tudi in zlasti v luči dejstva, da se pravne rešitve, ki jih v zvezi s tolmačenjem instituta finančnih popravkov Sodišče Evropske unije uporablja v teh postopkih, praviloma smiselno enako uporabljajo tudi za postopke uveljavljanja finančnih popravkov na ravni država članica – upravičenec do sofinanciranja (ki so sicer predmet 3. poglavja, v nadaljevanju). Pri tem je poseben poudarek namenjen smernicam Komisije za odmerjanje finančnih popravkov. Gre namreč za dokument, na katerega se v več primerih sklicuje tudi Republika Slovenija ob uveljavljanju finančnih popravkov v nacionalnih postopkih in na njem utemeljuje svoje zahteve, zato terjaja posebno obravnavo.

Uvodoma gre strnjeno še enkrat pojasniti, da pod pojmom Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju krajše tudi: Sodišče) razumemo tako Sodišče EU kot Splošno sodišče ter Sodišče za uslužbence EU. Pri tem je temeljna razlika v pristojnosti v tem, da se Sodišče EU ukvarja predvsem z razlago ustanovitvenih pogodb ter EU-predpisov, Splošno sodišče pa s konkretnimi primeri, med drugim s področja upravljanja strukturnih skladov.¹²⁶ V zadevah, ki se po vsebini nanašajo na problematiko, povezano s strukturnimi in investicijskimi skladi EU oz. na pravne relacije med državami članicami ter EU (oz. Evropsko komisijo) v zvezi s tem, prakso Sodišča

126 Glede organizacije, pristojnosti ipd. Sodišča EU in Splošnega sodišča gl. tudi npr. Foster, N., 2017, str. 226 in nasl., Trstenjak, V. in Brkan, M., 2018, str. 125 in nasl.; Haratsch, A., Koenig, C. in Pechstein, M., 2018, str. 213 in nasl.

EU oz. Splošnega sodišča zasledimo predvsem v postopkih ničnostne tožbe (pred Splošnim sodiščem)¹²⁷ ter pritožbe zoper odločitev Splošnega sodišča v tem postopku (pred Sodiščem EU).¹²⁸

V nadaljevanju je zbrana in sistematizirana sodna praksa Sodišča Evropske unije (Splošnega sodišča in Sodišča EU v postopkih s pritožbo) glede posameznih pravnih vprašanj, ki so v praksi posebej relevantna za razumevanje obravnavanega instituta.

127 Splošno o ničnostni tožbi pred Sodiščem EU glej npr. Trstenjak, V. in Brkan, M., 2018, str. 318 in nasl. Republika Slovenija je svojo prvo ničnostno tožbo proti Komisiji vložila ravno na področju skladov EU, in sicer je izpodbijala Odločbo Komisije C(2009) 1945 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) iz financiranja Skupnosti (UL L 75, 21. 3. 2009, str. 15). Zadeva je bila predmet obravnave pod opr. št. T-197/09, Slovenija proti Komisiji. S to odločbo je Komisija namreč zaradi ugotovitev o pomanjkljivosti v sistemu upravljanja in nadzora Republike Slovenije nekatere njene odhodke za leti 2005 in 2006 izključila iz financiranja EU. Splošno sodišče je tožbo Republike Slovenije proti Komisiji s sodbo T-197/09 z dne 12. 6. 2011 zavrnilo. O tem poroča npr. Grah, I., 2011, str. 30.

128 Splošno o pritožbi zoper odločitev Splošnega sodišča glej npr. Trstenjak, V. in Brkan, M., 2018, str. 338 in nasl.

2.1. Položaj Komisije in države članice v sistemu upravljanja in nadzora

Zgodovinsko gledano je bilo eno izmed prvih vprašanj na sodnem tla v postopkih, ki so jih zoper odločitve Evropske komisije za uveljavljanje finančnih popravkov sprožale države članice, vprašanje, ali je sploh v pristojnosti Komisije, da odloči o znižanju sredstev EU, kot so izhodiščno pripadala posamezni državi članici. V zvezi s tem je Sodišče najprej pritrdilo zadevni pristojnosti. Pri tem pa je tudi posebej podčrtalo, da so pravzaprav primarne skrbnice (ang. *trustees*) skladov EU države članice ter da so vsakršni postopki preverb in nadzorov, ki jih izvaja Komisija, s tega vidika v celotnem sistemu upravljanja in nadzora le pomožne (ang. *ancillary*) narave v razmerju do nadzorstvenih pristojnosti in dolžnosti držav članic.¹²⁹ Obenem pa je Komisija tista, ki je končno odgovorna za pravilno in učinkovito porabo proračunskih sredstev EU. S tega vidika je Sodišče tudi utemeljilo njeno pravico, da v primerih, ko ugotovi nepravilnosti pri posameznih projektih oz. pri delovanju sistema upravljanja in nadzora nad sredstvi EU pri posameznih državah članicah, le-tem naloži v plačilo finančne popravke.¹³⁰

V kasnejši sodni praksi je Sodišče nadalje večkrat poudarilo, da v sistemu deljenega upravljanja finančno upravljanje s proračunskimi sredstvi skladov EU temelji predvsem na nacionalnih upravnih aparatih.¹³¹ Tudi v morebitni odsotnosti natančnih predpisov o potrebnih upravno-administrativnih postopanjih obveznost držav članic, da sprejmejo vse potrebno za dobro usmerjanje in nadzor nad izvajanjem EU-sofinanciranih projektov na nacionalni ravni, izhaja že iz splošnih zahtev, da morajo države članice zagotavljati učinkovit sistem upravljanja in nadzora.¹³²

129 Zadevni poudarek zasledimo med drugim v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca Jacoba v zadevi C-32/89, Grčija proti Komisiji, z dne 6. 12. 1990 (nanašajo se na EKUJS), točka 52 in nasl.

130 Gl. npr. točko 96 obrazložitve sodbe Splošnega sodišča z dne 2. 12. 2014 v zadevi T-661/11, Italijanska republika proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKS RP).

131 Sodba Sodišča EU C-5/03 z dne 7. 7. 2005, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 40 obrazložitve: »Finančno upravljanje EKUJS temelji predvsem na nacionalnih upravah, ki pazijo na strogo spoštovanje pravil Skupnosti [...]« Pri tem se sklicuje tudi na starejšo prakso v sodbah C-48/91 z dne 10. 11. 1993, Nizozemska proti Komisiji, tč. 17 (EKUJS), in C-238/96 z dne 1. 10. 1998, Irska proti Komisiji (EKUJS), tč. 29.

132 Sodba Sodišča EU C-418/06 P z dne 24. 4. 2008, Kraljevina Belgija proti Komisiji (EKUJS), točka 70 obrazložitve; ob sklicevanju na predhodno prakso v sodbah C-8/88 z dne 12. 6. 1990, Nemčija proti Komisiji (EKUJS), tč. 16, ter C-468/02 z dne 14. 4. 2005, Španija proti Komisiji (EKUJS), tč. 35.

Enak zaključek je Sodišče izpeljalo tudi iz načela dobrega finančnega poslovanja v predpisih, ki urejajo sklade EU.¹³³ V tej luči je med drugim poudarilo, da so države dolžne zagotavljati vse potrebno, da nacionalni sistemi upravljanja in nadzora učinkovito opravljajo vse svoje funkcije, vključno z zagotavljanjem ustreznih nadzornih mehanizmov.¹³⁴ Takšno obveznost držav članic – in, v zvezi s tem, upravičenje Komisije do uveljavljanja finančnih popravkov v primeru njene kršitve – pa je Sodišče še dodatno utemeljilo tudi na podlagi temeljnega načela lojalnega sodelovanja.¹³⁵

V zvezi s tem gre tudi izpostaviti, da se večina sodne prakse Sodišča, sploh starejšega datuma, glede na zgoraj orisan zgodovinski razvoj skladov EU, v katerem so imeli največjo težo »kmetijski« skladi, nanaša na sofinancerska sredstva s področja skupne kmetijske politike. Vendar pa je Sodišče na več mestih poudarilo, da so temeljna pravna izhodišča, ki se nanašajo na pravna vprašanja glede sistemov upravljanja in nadzora

133 Sodba Splošnega sodišča T-549/08 z dne 18. 6. 2010, Veliko vojvodstvo Luksemburg proti Evropski komisiji (ESS), točka 47 obrazložitve.

134 Sodba Sodišča EU C-332/01 z dne 9. 9. 2004, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), točka 50 obrazložitve: »Glede trditve grške vlade, da naj bi bila odsotnost kontrole v teh upravnih okrožjih (nomoi) v tržnem letu 1995/1996 redka in jo je treba pripisati začasemu pomanjkanju osebja, je treba opozoriti, da so organi držav članic pristojni za vzpostavitev zanesljivega in funkcionalnega kontrolnega sistema, organiziranega tako, da se izogne nastanku takih pomanjkljivosti [...]« Pri tem se je Sodišče EU sklicevalo tudi na svojo predhodno prakso v sodbi C-157/00 z dne 9. 1. 2003 (EKUJS), tč. 18.

135 Sodba Splošnega sodišča T-358/11 z dne 19. 6. 2015, Italijanska republika proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKSRP), tč. 53–55 obrazložitve. Iz tč. 55: »Iz tega sledi, da čeprav upoštevana ureditev Unije v zvezi z odobritvijo pomoči državam članicam izrecno ne nalaga, naj sprejmejo ukrepe za spremljanje in podrobna pravila za nadzor, kot so ta, na katera se je sklicevala Komisija pri potrditvi obračunov evropskih kmetijskih skladov, pa ta obveznost lahko tudi posredno izhaja vsaj iz dejstva, da morajo na podlagi predpisov o evropskih kmetijskih skladih države članice organizirati učinkovit sistem nadzora in spremljanja [...]« Pri tem se je Sodišče EU sklicevalo tudi na že omenjeno sodbo v zadevi C-418/06 P z dne 24. 4. 2008, Kraljevina Belgija proti Komisiji (EKUJS), tč. 70, ter na sodbo T-368/05 z dne 4. 9. 2009, Avstrija proti Komisiji (EKUJS), tč. 76.

ter v zvezi s tem tudi glede finančnih popravkov, izhodiščno enaka tudi v primerih sofinanciranj iz drugih skladov EU.¹³⁶

136 Gl. npr. sodbo Splošnega sodišča v zadevi T-265/08 z dne 19. 9. 2012, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska proti Evropski komisiji (ESRR), tč. 37 obrazložitve: »Prav tako je treba ugotoviti, da so nacionalni organi odgovorni za pravilno porabo sredstev Skupnosti in morajo v skladu z nacionalnimi zakoni in drugimi predpisi sprejeti ukrepe, ki so med drugim potrebni za zagotovitev dejanske izvedbe in zakonitosti finančnih aktivnosti sklada. Komisija ima namreč samo dopolnilno vlogo [...], ob sklicevanju tudi na sodbo C-366/88 z dne 9. 10. 1990 (EKUJS), tč. 19 in 20. Glej tudi npr. sodbo Splošnega sodišča v zadevi T-384/10 z dne 29. 5. 2013, Kraljevina Španija proti Evropski komisiji (Kohezijski sklad), tč. 135 obrazložitve: »V zvezi s Kohezijskim skladom je treba opozoriti, da so na podlagi člena 12(1) in (2) Uredbe št. 1164/94 države članice tiste, ki so na prvem mestu odgovorne za finančni nadzor projektov in ki morajo med drugim sprejeti ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev zakonite uporabe evropskih skladov, za zagotovitev tega, da se projekti upravljajo v skladu z vsemi veljavnimi predpisi Unije, za preprečitev in ugotovitev nepravilnosti in za zagotovitev tega, da v državah članicah obstajajo in dobro delujejo sistemi za upravljanje in nadzor, tako da se evropski skladi uporabljajo zakonito in učinkovito.«

2.2 Odgovornost države članice v primeru ugotovljenih nepravilnosti

Ob presoji, da je za dobro delovanje sistema upravljanja in nadzora izvajanja projektov, ki so predmet EU-sofinanciranja, operativno primarno odgovorna posamezna država članica – temeljno pa odgovornost za pravilno in učinkovito porabo sredstev EU nosi Komisija – se nadalje postavlja vprašanje, kateri od navedenih subjektov (torej ali Komisija ali posamezne države članice) v predstavljenem dvonivojskem sistemu pristojnosti pri deljenem upravljanju s sredstvi končno nosi bremena morebitnih nepravilno izplačanih sofinancerskih sredstev.

Sodišče je v zvezi s tem večkrat poudarilo, da ima Komisija, če ugotovi obstoj nepravilnosti v zvezi z upravljanjem skladov EU na strani držav članic, dolžnost izvesti ustrezne finančne popravke.¹³⁷ Države članice so se sicer zavzemale, da bi to finančno breme v primerih, kadar so bile morebitne napake držav članic pri tolmačenju predpisov (takrat še) Skupnosti storjene dobroverno, nosila Skupnost. Vendar pa se Sodišče s takimi naziranjmi ni strinjalo, temveč je zavzelo ozko stališče glede možnosti za uveljavljanje financerskih sredstev v breme proračunskih skladov Skupnosti (EU), tj. da se lahko, poenostavljeno, proračun Skupnosti (konkretno: EKUJS) bremeni izključno z odhodki, izplačanimi v skladu s predpisi – breme vseh drugih morebitnih izplačil, tj. takih, v zvezi s katerimi se ugotovijo nepravilnosti, za katere se izkaže, da jih ni mogoče izterjati od kršiteljev, pa morajo nositi države članice. Uporabo tega temeljnega pravila je Sodišče izrecno potrdilo tudi za primer drugih skladov EU.¹³⁸

Tako stališče je Sodišče utemeljevalo z načelom enakopravnosti gospodarskih subjektov v različnih državah članicah; v posledici tega posamezne

137 Gl. npr. sklepne predloge generalnega pravobranilca v zadevi C-199/03 z dne 24. 2. 2005 (ESS), točka 32 obrazložitve, kjer je le-ta ob sklicevanju na sodbo Sodišča v zadevi C-55/91 z dne 6. 10. 1993, Italija proti Komisiji, tč. 67 obrazložitve, med drugim poudaril: »Kot je večkrat poudarilo Sodišče, je Komisija, če ugotovi obstoj nepravilnosti v zvezi z upravljanjem skladov Skupnosti s strani države članice, dolžna izvesti finančne popravke računov, ki jih je ta predložila. Poleg tega takšno postopanje izrecno nalaga načelo »dobrega finančnega posloводства«, določeno v členu 274 ES, in – podrobneje – člen 24 Uredbe št. 4253/88, ki vsebuje določbe o »zmanjšanju, ustavitvi in ukinitvi« prispevkov pri odkritih nepravilnostih.«

138 Gl. npr. sodbo Sodišča EU v zadevi C-199/03 z dne 15. 9. 2005, Irska proti Komisiji (ESS), tč. 26; sodbo Splošnega sodišča v zadevi T-549/08 z dne 18. 6. 2010, Veliko vojvodstvo Luksemburg proti Evropski komisiji (ESS), tč. 45; sklepne predloge generalnega pravobranilca v zadevi C-404/19 P z dne 3. 9. 2020, Francoska republika proti Evropski komisiji (EKJS), tč. 39; zadevno sodbo Sodišča EU v zadevi C-404/19 P z dne 17. 12. 2020 v zadevi C-404/19 P, tč. 51, idr.

članice absolutno ne smejo s (pre)širokim razlaganjem predpisov Skupnosti favorizirati subjektov iz te države članice v primerjavi z gospodarskimi subjekti v drugih državah.¹³⁹ Še dodatno pa je v svoji praksi podčrtalo tudi druga temeljna načela, predvsem načelo pravne varnosti, ki terja, da se države članice ne morejo sklicevati na praktične določbe ali stanje nacionalnega pravnega reda za utemeljitev nespoštovanja obveznosti in rokov, ki izhajajo iz pravnih pravil Unije.¹⁴⁰ Tudi načelo lojalnega sodelovanja še posebej v primeru morebitnega dvoma držav članic glede interpretacije posameznih norm prava EU po pojasnilu Splošnega sodišča zahteva, da se države članice vnaprej v zvezi s tem posvetujejo s Komisijo.¹⁴¹

Pri tem pa predmet zadevnih pregledov s strani Komisije niso zgolj posamezni projekti in njihovo sofinanciranje, temveč tudi in predvsem organiziranje ter delovanje celotnega sistema upravljanja in nadzora dodeljevanja in porabe sredstev EU s strani posameznih držav članic.¹⁴² Tako je v prime-

139 Pravna literatura kot temeljno zadevo glede tega vprašanja identificira sodbo Sodišča v zadevi 11/76 z dne 7. 2. 1979, Nizozemska proti Komisiji (EKUJS), v kateri je Sodišče v zvezi z določbami Uredbe 729/70 pojasnilo, da se lahko proračun Skupnosti bremeni le za zneske, ki so bili izplačani skladno s pravilno interpretiranimi pravili Skupnosti – v nasprotnem primeru bi države članice lahko s (pre)široko interpretacijo pravil Skupnosti na trgu »svojim« subjektom (neustrezno) zagotavljale prednost pred subjekti iz drugih držav članic – v zvezi s tem gl. npr. Craig, P., 2018, str. 88 in nasl., ali Avsec, F., 2006, str. 861. Oziroma, kot je pojasnjeno z besedami Splošnega sodišča v sodbi v zadevi T-358/11 z dne 19. 6. 2015, Italijanska republika proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKSJP), tč. 81: »V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče odločilo, da tudi v primeru objektivno napačne uporabe prava Unije, ki temelji na razlagi, ki so jo nacionalni organi sprejeli v dobri veri, člen 2(2) Uredbe št. 1258/1999 in člen 3 Uredbe št. 1290/2005 zahtevata, da stroške, povezane s tako uporabo, nosijo države članice. Ta stroga razlaga pogojev, po kateri naj stroške prevzamejo skladi, je nujna zaradi cilja zadnjenavedenih uredb, saj vodenje skupne kmetijske politike pod enakimi pogoji za gospodarske subjekte držav članic nasprotuje temu, da bi nacionalni organi države članice s široko razlago neke določbe ugodneje obravnavali gospodarske subjekte te države članice v škodo gospodarskih subjektov drugih držav članic, v katerih se ta določba razlaga strožje [...]«

140 Gl. npr. sodbo Splošnega sodišča v zadevi T-358/11 z dne 19. 5. 2015, Italijanska republika proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKSJP), tč. 123 in 155, oziroma predhodno v zvezi s tem tudi npr. sodbo Sodišča v zadevi C-28/89 z dne 21. 2. 1991, Nemčija proti Komisiji (EKUJS), tč. 18; sodbo Splošnega sodišča T-308/05 z dne 12. 12. 2007, Italija proti Komisiji (strukturni skladi), tč. 123.

141 Sodba Splošnega sodišča v zadevi T-135/15 z dne 12. 3. 2019, Italija proti Komisiji (EKJS), tč. 199 in 200: »[...] so morale v obravnavani zadevi države članice odpraviti negotovosti glede pravilne uporabe zadevne ureditve, po potrebi tako, da bi Komisijo vprašale o možnosti odobritve pomoči za prestrukturiranje za popolno odstranitev podjetjem, ki so nameravala ohraniti silose, in to zlasti ker mora v skladu s členom 5 Uredbe št. 320/2006 odločitev o odobritvi pomoči za prestrukturiranje sprejeti država članica, ki prejme tak zahtevek. // Če je Italijanska republika dvomila o pravilni uporabi zadevne ureditve, bi torej morala vprašati Komisijo.«

142 V zvezi s tem gl. tudi npr. Mulec, B., 2015, str. VI.

ru, ko država članica ni skladno s predpisi EU znotraj svojega upravnega aparata zagotovila zahtevane ločenosti izvajanja nalog upravljanja in plačevanja EU-sredstev s strani različnih upravnih organov, Komisija tudi uveljavljala finančne popravke zoper to državo članico na podlagi pojasnila, da sočasno izvajanje nalog, dodeljenih dvema ločenima organoma, »vključuje nezanemarljivo tveganje za usklajevanje in celo združitev teh nadzorov, zato lahko vzbudi dvom o njuni zanesljivosti«. ¹⁴³ Kot utemeljen razlog za uveljavljanje finančnih popravkov Evropske komisije zoper posamezno državo članico pa je Sodišče v več svojih odločbah poudarilo tudi ugotovljeno nezanesljivost nacionalnih sistemov upravljanja in nadzora, tj. njihovo sistemsko nedelovanje oziroma nenatančno delovanje. ¹⁴⁴

Razumevanje takšnih stališč je treba postaviti v širši kontekst deljenega upravljanja proračunskih sredstev skladov EU, v katerem imajo, kot je že pojasnjeno zgoraj, temeljno operativno in izvajalsko vlogo administrativni aparati posameznih držav članic. Ob tem izhodišču je namreč tudi Sodišče poudarilo, da so samo države članice posledično tiste, ki imajo možnost natančne preverbe in ugotovitve relevantnih podatkov za točne preverbe in obračune skladov EU, saj Komisija glede na ustroj sistema upravljanja in nadzora posameznim upravičencem ni dovolj blizu, da bi lahko sama neposredno od njih pridobila vse relevantne podatke ¹⁴⁵ – posledično je državam članicam tudi naložilo pretežen del zadevnega bremena.

143 Sodba Splošnega sodišča T-549/08 z dne 18. 6. 2010, Veliko vojvodstvo Luksemburg proti Evropski komisiji (ESS), tč. 53 in 54: »Po mnenju Komisije skupno izvajanje nalog upravljanja in plačevanja namreč ustvarja dvom glede nepristranskosti oseb, pooblaščenih za preglede, če upoštevamo bližino in ,sodelovanje', ki sta posledica takega skupnega delovanja. Zlasti iz točke 17 obrazložitve odločbe C(2008) 5730 izhaja, da ,preverjanj iz člena 4 Uredbe št. 438/2001 in pregledov iz člena 9 te uredbe ni mogoče [...] opravljati skupaj, ker obstaja tveganje, da bo presoja organa, pooblaščenega za potrjevanje zahtevkov za plačilo, izkrivljena'. Tej ugotovitvi je treba pritrditi. Organ upravljanja in plačilni organ morata v skladu s predpisi, ki se uporabljajo za finančne pomoči iz ESS, v različnih fazah izvajati različne nadzore, zato sočasno izvajanje nalog, dodeljenih tema organoma, vključuje nezanemarljivo tveganje za usklajevanje in celo združitev teh nadzorov, zato lahko vzbudi dvom o njuni zanesljivosti.«

144 Gl. npr. sodbo Splošnega sodišča T-86/08 z dne 5. 7. 2012, Helenska republika proti Evropski komisiji (EKUJS), tč. 114.

145 Gl. sodbo Splošnega sodišča T-245/13 z dne 4. 9. 2015, Združeno kraljestvo proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKSRP), tč. 67; ob sklicevanju na predhodni sodbi Sodišča C-153/01 z dne 7. 10. 2004, Španija proti Komisiji (EKUJS), tč. 133, in Splošnega sodišča T-368/05 z dne 4. 9. 2008, Avstrija proti Komisiji (EKUJS) tč. 64.

2.3. Pravna narava zahtevkov na plačilo finančnih popravkov

Naslednje ključno vprašanje, ki se je pojavilo pri razreševanju sporov med Evropsko komisijo in državami članicami glede uveljavljanja finančnih popravkov zaradi (domnevnih) nepravilnosti v procesih dodeljevanja proračunskih sredstev iz skladov EU, je, kakšen je sploh temeljni namen oziroma pravna narava finančnih popravkov. V več zadevnih judikatih Sodišča v zvezi s tem zasledimo poudarke, da finančni popravki ne pomenijo sankcije,¹⁴⁶ temveč zgolj »posledico nespoštovanja pogojev«, ki jih določajo predpisi.¹⁴⁷

Glede obravnavanega vprašanja je še posebej jasna sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-260/14 in C-261/14 z dne 26. 5. 2016,¹⁴⁸ ki se v zvezi s tem sklicuje na dikcijo Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti,¹⁴⁹ ki temeljno razlikuje med »upravnimi ukrepi« (člen 4) in »upravnimi kaznimi«

146 Sodba Sodišča EU C-332/01 z dne 9. 4. 2004, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 63: »Glede trditve grške vlade, da bi bil z namenom sankcioniranja zamude pri pripravi registra pridelovalcev oljk primernejši postopek za neizpolnitev obveznosti, je treba opozoriti, da postopek zaradi neizpolnitev obveznosti, ki ga določa člen 226 ES, in postopek potrditve obračunov EKUJS sledita različnima ciljema in ju urejajo različna pravila. V slednjem postopku ima Komisija obveznost izvedbe finančnega popravka, če izdatki, za katere je zahtevano financiranje, niso bili opravljeni v skladu s predpisi Skupnosti. Tak finančni popravek stremi k izogibanju temu, da bi zneski – ki niso namenjeni cilju, ki mu sledi zadevna skupnostna ureditev, in torej v nasprotju s trditvami grške vlade ne pomenijo sankcije – postali breme EKUJS [...]« Pri tem se Sodišče EU sklicuje tudi na predhodno sodbo v zadevi C-247/98 z dne 11. 1. 2001 (EKUJS), tč. 13 in 14.

147 Sodba T-245/13 z dne 4. 9. 2015, Združeno kraljestvo proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKSRLP), tč. 105: »Na tretjem mestu, iz sodne prakse izhaja, da kadar zakonodajalec Unije določi pogoje za upravičenost do pomoči, izključitev zaradi nespoštovanja enega izmed teh pogojev ne pomeni sankcije, ampak zgolj posledico nespoštovanja navedenih pogojev, določenih z zakonom [...]« V zvezi s tem Splošno sodišče izpostavlja tudi sodbi C-45/05 z dne 24. 5. 2007, Maatschap Schonewille-Prins proti Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EKUJS), tč. 47, in C-188/11 z dne 24. 5. 2012, Peter Hehenberger proti Republik Österreich (EKUJS), tč. 37.

148 Dasiravno se navedena sodba Sodišča EU nanaša na uveljavljanje finančnih popravkov v razmerjih država članica – upravičenec do sofinanciranja (posebni obravnavi katerih je namenjeno naslednje, 3. poglavje te monografije), pa glede na široko uporabo analogije med sodnimi primeri obeh zadevnih ravni uveljavljanja finančnih popravkov glede temeljnih značilnosti obravnavanega instituta finančnih popravkov menim, da je v tem delu relevantna tudi na tej ravni.

149 UL L 312, 23. 12. 1995, str. 1–4.

(člen 5)¹⁵⁰ ter pri tem finančne popravke definira kot »upravne ukrepe«.¹⁵¹ Ob navedenem pa gre razumeti, da temeljno razliko med obema kategorijama tvori subjektivni element na strani (domnevnega) kršitelja: medtem ko se upravni ukrep »praviloma odredi za vsako nepravilnost«, je namreč »upravna kazen« predvidena (le) za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti – kar tudi vpliva na ključno razliko v pravni naravi obeh zadevnih pravnih institutov.

Na podlagi navedenega se zdi, da gre pri odmeri finančnih popravkov (vsaj izhodiščno) za objektivno odgovornost zavezancev za plačilo teh finančnih popravkov, tj. države članice (v razmerju do Evropske komisije) oz. posameznih upravičencev (v razmerju do držav članic). Vendar pa navedeno nikakor ne pomeni, da je takšna odgovornost avtomatična in totalna. Tudi pri odmerjanju (upravnega ukrepa) finančnih popravkov je namreč treba upoštevati tako procesne okvire ustreznega postopka kot vsebinske kriterije za določanje utemeljenosti in višine odmere finančnega popravka glede na konkretne okoliščine vsakega posameznega primera – kot je specificirano in opredeljeno v naslednjih poglavjih.

Še dodatno pa je treba na tem mestu opozoriti, da pravna ureditev skladov EU, ki vključuje tudi postopke glede finančnih popravkov, kljub dosedanjim procesom unifikacije in harmonizacije ni povsem enotna za vse sklade. Na področju kmetijskih skladov tako specialno zasledimo pravna izhodišča, skladno s katerimi Komisija v primeru domnevnih nepravilnosti glede na obseg le-teh dodatno, tj. akcesorno k upravnim ukrepom, lahko odmerja

150 NASLOV II: Upravni ukrepi in kazni

Člen 4

1. Praviloma se za vsako nepravilnost odredi odvzem neupravičeno pridobljene koristi:
 - z obveznostjo plačila ali vračila dolgovanega ali neupravičeno prejetega zneska,
 - z izgubo celotne ali dela garancije, ki je bila dana za zavarovanje odobrene koristi ali ob prejemu predplačila.
2. Uporaba ukrepov iz odstavka 1 je omejena na odvzem pridobljene koristi in, če je tako predvideno, obresti, katerih višina se lahko določi pavšalno.
3. Če se ugotovi, da so bili v nasprotju s cilji veljavne zakonodaje Skupnosti zaradi pridobitve neke koristi zahtevani pogoji za pridobitev koristi ustvarjeni umetno, se zato koristi ne odobri ali pa se odvzame.
4. Ukrepi iz tega člena se ne štejejo za kazen.

Člen 5

1. Za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti so predvidene naslednje upravne kazni [...]

151 Druga točka izreka navedene sodbe Sodišča EU namreč glasi: »Člen 98(2), prvi pododstavek, drugi stavek, Uredbe št. 1083/2006 je treba razlagati tako, da so finančni popravki držav članic, če so bili sprejeti za izdatke, sofinancirane iz strukturnih skladov, zaradi nespoštovanja določb na področju javnih naročil, upravni ukrepi v smislu člena 4 Uredbe št. 2988/95.«

oz. je dolžna odmerjati upravne kazni,¹⁵² ki – drugače kot finančni popravki (upravni ukrepi) – sledijo (tudi) kriminalitetnopolitičnim ciljem, vsled česar se zanje temeljno uporabljajo tudi pravna izhodišča kaznovalnega prava;¹⁵³ pri tem upravne kazni kot institut, ki je drugačen od finančnih popravkov (ki so predmet obravnave te monografije) na tem mestu zgolj omenjamo zaradi nujne distinkcije med obema pravnima institutoma.¹⁵⁴

152 V zvezi s tem glej npr. sodbo Splošnega sodišča T-245/13 z dne 4. 9. 2015, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKS RP), tč. 130.

153 Npr. pravilo uporabe milejšega predpisa. O tem npr. sodba Splošnega sodišča T-245/13 z dne 4. 9. 2015, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKS RP), tč. 161: »Glede tega je treba, kot je že bilo navedeno zgoraj v točki 158, opozoriti, da se je Uredba št. 122/2009 na podlagi njenega člena 87, drugi odstavek, začela uporabljati šele za zahtevke za pomoč, ki se nanašajo na tržna leta ali premijska obdobja z začetkom 1. januarja 2010, tako da se je za zahtevke za pomoč, vložene za leto 2009, načeloma uporabljala Uredba št. 796/2004. Vendar je treba opozoriti tudi, da se v skladu s členom 2(2) Uredbe št. 2988/95 v primeru, da se določbe o upravnih kaznih v predpisih Unije pozneje spremenijo, za nazaj uporabljajo milejše določbe.«

154 Za več o upravnih sankcijah v pravu EU gl. npr. De Moor Van Vugt, A., 2012. Pri tem avtor tudi v navedenem delu, v katerem se sicer ukvarja z upravnimi sankcijami, na str. 12 izpostavlja že izpostavljeno razliko med upravnimi ukrepi na eni in upravnimi sankcijami na drugi strani. Kot navaja, je namen upravnih ukrepov popravne (ang. *reparatory*) narave, medtem ko je namen upravne kazni v kaznovanju storilca (ang. *to punish the offender*); zato tudi Uredba št. 2988/95 v utrditev navedene distinkcije izrecno navaja, da (upravni) ukrepi ne bi smeli biti obravnavani kot sankcije. Zgolj kot opombo naj na tem mestu še dodamo, da tudi Miklič, 2019a, na str. 175 in nasl. govori o »popravnih (reparatory, ang.) in kaznovalnih (punitive, ang.) sankcijah« – pri čemer pa razumem, da ima pri »popravnih sankcijah« v mislih pravzaprav upravne ukrepe v smislu terminologije Uredbe št. 2988/95. Le-te namreč opredeljuje kot tiste, ki so »namenjene vzpostaviti ravnovesja [...] med porabo sredstev EU in optimalnimi koristmi (restitucija), ki jih je treba s sredstvi EU doseči, pri čemer je treba primarno slediti kriterijem gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti načela dobrega finančnega poslovanja. Posledično je odgovornost prejemnikov sredstev z vidika dosega takšnega ravnotežja nujno objektivna [...]« Za razliko od »kaznovalnih sankcij«, kot jih opredeljuje (kot razume avtor te monografije, upravnih sankcij v smislu Uredbe št. 2988/95), ki zajemajo tudi subjektivni element in zasledujejo kriminalitetnopolitične cilje.

2.4. Temeljna procesna izhodišča položaja države članice

V zvezi s postopki, ki se nanašajo na uveljavljanje finančnih popravkov s strani Evropske komisije do države članice, je Sodišče poudarilo pomen spoštovanja pravice države članice do obrambe kot enega izmed načel prava Skupnosti, »ki ga je treba zagotoviti tudi ob neobstoju vsakršne zakonske ureditve v zvezi s postopkom«. ¹⁵⁵ Gre namreč za postopke, ki lahko pripeljejo do akta v njeno škodo, zato mora biti v teh postopkih zagotovljena ustrezna kontradiktornost, tj. ustrezna procesna možnost države članice, da se obrani pred očitki o domnevnih kršitvah oziroma v postopku predstavi svoja stališča glede vseh relevantnih vidikov.

V procesu ugotavljanja domnevnih kršitev oziroma nepravilnosti sistema upravljanja in nadzora (tako v okviru upravljanja konkretnih projektov kot tudi na generalni ravni) je državi članici, na položaj katere se postopek nanaša, posledično praviloma najprej dana možnost pisne opredelitve. Komisija po prvi preučitvi zadeve namreč pripravi t. i. začasne ugotovitve glede domnevnih nepravilnosti, ki jih pošlje v pisni odgovor državi. V zvezi s tem poročilom sodna praksa Sodišča Evropske unije izpostavlja, da mora učinkovito zajeti funkcijo opozarjanja ¹⁵⁶ ter da morajo biti že prve, t. i. začasne ugotovitve Komisije oziroma njeno poročilo v zvezi s tem dovolj natančni, da se lahko z očitki Komisije država članica v celoti seznani. ¹⁵⁷ Šele to omogoča, da je prizadeti državi članici zagotovljena ustrezna kontradiktornost že v postopku ugotavljanja domnevnih nepravilnosti, s tem pa tudi možnost obrambe pred očitki Komisije v zvezi s tem. Hkrati pa je po razlagi sodne prakse Sodišča – tudi formalno – treba razlikovati med »končnim sporočilom o ugotovitvah« na eni ter »začasnim sporočilom o ugotovitvah« na drugi strani. Za vmesno, začasno poročilo, namreč ni

155 Sodba Sodišča EU C-287/02 z dne 9. 6. 2005, Kraljevina Španija proti Komisiji (EKUJS), tč. 37: »To načelo zahteva, da naj bodo naslovniki odločitev, ki pomembno prizadevajo njihove interese, v takem položaju, da se bodo lahko ustrezno seznanili z zadevnimi stališči [...]«; glede česar odkazuje tudi na sodbo v zadevi C-32/95 P z dne 24. 10. 1996, Komisija proti Lisrestal in drugi (ESS), točka 21, ter sodbo v zadevi C-462/98 P z dne 21. 9. 2000, Mediocurso proti Komisiji (ESS), točka 36.

156 Sodba Splošnega sodišča T-135/15 z dne 12. 3. 2019, Italija proti Komisiji (EKJS), tč. 92–93.

157 Gl. tudi sodbo Sodišča EU C-24/11 P z dne 3. 5. 2012, Španija proti Komisiji (EKUJS), tč. 26–34; sodbo Splošnega sodišča T-260/16 z dne 25. 9. 2018, Kraljevina Švedska proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRP), tč. 39–40; sodbo Sodišča EU C-252/18 P z dne 13. 2. 2020, Helenska republika proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKSRP), tč. 82.

potrebno, da izpolnjuje vse oz. tako stroge formalne pogoje kot končno sporočilo oz. končna odločitev Komisije glede domnevnih kršitev.¹⁵⁸

V procesu ugotavljanja domnevnih kršitev s strani Komisije morajo imeti prizadete države članice tudi sicer vsa procesna jamstva za predstavitev svojega stališča, kar med drugim zajema pravico in možnost, da podajo odgovore oziroma ugovore na začasne ugotovitve Komisije v zadevnem procesu.¹⁵⁹ Pisni opredelitvi države članice do dopisa o začasnih ugotovitvah Komisije nato praviloma sledi tudi omogočitev ustne razprave med pristojnimi predstavniki obravnavane države članice in Komisije oziroma neposredne dvostranske obravnave zadeve v zvezi z domnevno nepravilnostjo pri Komisiji.

Pri tem pa ima takšna razprava oziroma narok za njeno izvedbo vsebinsko nekoliko širši pomen kot npr. narok za ustno obravnavo v upravnem postopku. Namen dvostranske razprave namreč ni zgolj v ugotavljanju ključnih dejanskih okoliščin predmetne zadeve, temveč tudi in predvsem v iskanju možnosti za sporazumno določitev potrebnih ukrepov za odpravo predmetnih (domnevnih) nepravilnosti oziroma kršitev v dialogu med Komisijo in prizadeto državo članico, kar vključuje tudi razpravo o oceni resnosti kršitve in finančne izgube EU.¹⁶⁰ Na tej točki si torej Komisija in država članica prizadevata predvsem doseči sporazum o nadaljnjem ukrepanju v zvezi s konkretnim očitkom Komisije glede domnevne nepravilnosti.

158 Sodba Splošnega sodišča T-135/15 z dne 12. 3. 2019, Italija proti Komisiji (EKJS), tč. 94: »Nazadnje, člen 11(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 885/2006 ne zahteva, da so v pisnem sporočilu omenjeni odhodki, ki jih je treba izključiti [...] Prav tako se ne zahteva, da je v pisnem sporočilu izrecno omenjen rok iz člena 31(4) Uredbe št. 1290/2005 [...] Glede formalnih zahtev člen 11(1) Uredbe št. 885/2006 namreč razlikuje med na eni strani 'sporočilom o ugotovitvah' v odstavku 1, prvi pododstavek, za katero gre v obravnavani zadevi, in na drugi strani 'uradnim sporočilom o ugotovitvah' v odstavku 2, tretji pododstavek, ki se pošlje v poznejši fazi. Iz tega izhaja, da ni potrebno, da prvo sporočilo izpolnjuje tako stroge formalne pogoje kot drugo [...]« Pri tem se Sodišče EU sklicuje tudi na predhodno sodbo v zadevi C-170/00 z dne 24. 1. 2002, Finska proti Komisiji (EKUJS), tč. 29, 32, ter sodbo C-312/02 z dne 7. 10. 2004, Švedska proti Komisiji (EKUJS), tč. 14.

159 Sodba Splošnega sodišča T-243/05 z dne 12. 9. 2007, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 44: »Zlasti od začetka veljavnosti Uredbe št. 2245/1999 imajo države članice glede ugotovitev, ki jih Komisija oblikuje po svojih preiskavah, vedno možnost uveljavljati svoje stališče tako v dopisu, ki ga za ta namen določa člen 8(1), druga alinea, Uredbe št. 1663/95, kot je bila spremenjena, kot tudi v dvostranski razpravi, ki sledi. Države članice imajo glede nameravanih popravkov, ki so prvič sporočeni v dopisu, poslanem po dvostranski razpravi, možnost predstaviti svoje stališče v naslednjih fazah postopka, zlasti s tem, da zadevo predložijo spravnemu organu.«

160 V zvezi s tem gl. npr. sklepne predloge generalne pravobranilke v zadevi C-24/11 P z dne 15. 12. 2011, Kraljevina Španija proti Evropski komisiji (EKUJS), tč. 9, oz. sodbo Splošnega sodišča v zadevi T-402/06 z dne 16. 9. 2013, Kraljevina Španija proti Evropski komisiji (Kohezijski sklad), tč. 135.

Kadar pa poskus sporazumnega dogovora glede potrebnih ukrepov na strani države članice glede domnevnih nepravilnosti oziroma kršitev ni uspešen, sledi končna odločitev Komisije v zvezi s tem v obliki sklepa o finančnem popravku – če so po oceni Komisije za odmero finančnega popravka seveda v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji. Pri tem lahko odločitev Komisije, ob smiselnem upoštevanju vsega do sedaj navedenega, šteje za zadosti obrazloženo (še), če je država naslovnica tesno sodelovala v postopku njene priprave in če so ji bili znani razlogi za odločitev Komisije.¹⁶¹

Na tej točki je treba izpostaviti tudi prakso Sodišča, ki je posebej opredelila prekluzivno naravo rokov, kot so predpisani Komisiji za izvedbo tega dejanja v postopku.¹⁶² Če država članica ne sprejme začasnih ugotovitev Komisije, mora Komisija v postopku zaradi odmere finančnega popravka procesna dejanja, vključno s pravočasno izdajo sklepa o finančnem popravku, opraviti znotraj poteka predpisanih rokov.¹⁶³

Iz zgodovinskega konteksta obravnavanega vprašanja gre ugotoviti, da pred letom 2000 pravna ureditev Komisiji ni določala roka za izdajo sklepa o finančnem popravku ter da je bil tak rok vzpostavljen (še) z Uredbo št. 1260/1999 ter kasneje z uredbama št. 1083/2006 in št. 1303/2013,

161 Sodba Splošnega sodišča T-46/09 z dne 22. 1. 2013, Helenska republika proti Evropski komisiji (EKUJS), tč. 73 – ob sklicevanju na: zlasti sodbi Sodišča C-263/98 z dne 20. 9. 2001 v zadevi Belgija proti Komisiji (EKUJS), tč. 98, in C-332/01 z dne 9. 9. 2004, Grčija proti Komisiji (EKUJS), tč. 67.

162 Sodba Sodišča C-140/15 P z dne 21. 9. 2016, Evropska komisija proti Kraljevini Španiji (Kohezijski sklad), tč. 70: »Glede utemeljenosti drugega dela prvega pritožbenega razloga je treba spomniti, da je Sodišče večkrat presodilo, da ureditev Unije, ki je veljala do konca leta 1999, sicer ni določala roka za sprejetje sklepa o finančnem popravku Komisije, vendar tak rok določa ureditev Unije, ki se uporablja od leta 2000 [...], oz. tč. 114: »Sodišče je nato v točki 103 teh sodb poudarilo, da je nespoštovanje postopkovnih pravil v zvezi s sprejetjem akta, ki posega v položaj, bistvena kršitev postopka, ki jo sodišče Unije lahko preuči tudi po uradni dolžnosti, in da to, da Komisija spornega sklepa ni sprejela v roku, ki ga je določil zakonodajalec Unije, pomeni bistveno kršitev postopka.« Temeljno enako tudi npr. sodbe v združenih zadevah C-549/12 P in C-54/13 P z dne 24. 6. 2015, Nemčija proti Komisiji (ESRR), tč. 81; C-263/13 P z dne 24. 6. 2015, Španija proti Komisiji (ESRR), tč. 50; C-192/13 P z dne 4. 9. 2014, Španija proti Komisiji (Kohezijski sklad), tč. 75–82; C-197/13 P z dne 4. 9. 2014, Španija proti Komisiji (Kohezijski sklad); C-429/13 P z dne 22. 10. 2014, Španija proti Komisiji (Kohezijski sklad), tč. 29, idr.

163 Sodba v združenih zadevah C-549/12 P in C-54/13 P z dne 24. 6. 2015, Nemčija proti Komisiji (ESRR), tč. 89: »Glede tega je treba opozoriti, da je, kar v obravnavanem primeru zadeva odločbe s pomembnimi posledicami za proračun, v interesu zadevne države članice in Komisije, da je konec postopka v zvezi s finančnimi popravki predvidljiv, za kar je potrebna vnaprejšnja določitev roka za sprejetje končne odločbe. Poudariti je treba tudi, da prekoračitev roka, določenega za sprejetje odločbe o finančnem popravku, ni v skladu s splošnim načelom dobrega upravljanja [...].«

ki sta začeli veljati 1. januarja 2007 oz. 1. januarja 2014.¹⁶⁴ Pri tem pa je Komisija zadevne (nove) roke sprva štela le za instrukcijske, v posledici česar je Sodišče nato po vložitvah pravnih sredstev s strani prizadetih držav članic odpravilo več zadevnih sklepov Komisije o finančnih popravkih. Sodišče se je pri svojih zadevnih odločitvah oprlo najprej na zahtevo po ravnovesju med pravicami in obveznostmi obeh strank postopka, tj. tako države članice kot Komisije, ki bi ji neposredno nasprotovalo, če bi predpisani roki (npr. za odgovor na prvi dopis Komisije v postopku ipd.) veljali le za države članice, ne pa tudi zanjo.¹⁶⁵ Nadalje je poudarilo, da takšno tolmačenje terja tudi temeljno načelo lojalnega sodelovanja, ki tudi ni zgolj enosmerno in torej ne nalaga sprejemanja vseh ustreznih ukrepov za zagotovitev učinkovitosti prava EU le državam članicam, temveč tudi institucijam EU.¹⁶⁶

Predvsem pa tako razumevanje pravne narave zadevnih rokov, ki so predpisani Komisiji za opravo njenih dejanj v konkretnem postopku, terja tudi načelo pravne varnosti: še posebej glede na okoliščino, da ima sklep Komisije o finančnem popravku v tovrstnih zadevah pomembne posledice za proračun, je namreč po oceni Sodišča v interesu tako zadevne države članice kot Komisije, da je konec postopka v zvezi s finančnimi popravki predvidljiv, za kar je potrebna vnaprejšnja določitev roka za sprejetje končnega sklepa. Sodišče pa je tudi sicer izpostavilo velik pomen hitrega

164 Sodba C-197/13 P z dne 4. 9. 2014, Španija proti Komisiji (Kohezijski sklad), tč. 75: »Iz zgoraj navedenega izhaja, da le ureditev, ki se je uporabljala v začetnem obdobju, od leta 1994 do leta 1999, ni določala roka za to, da Komisija sprejme sklep o finančnem popravku. Nasprotno pa je treba ugotoviti, da od leta 2000 tako Uredba št. 1260/1999, kot tudi uredbi št. 1083/2006 in št. 1303/2013, ki sta začeli veljati 1. januarja 2007 in 1. januarja 2014, ter razne izvedbene uredbe navedenih uredb, ki jih je sprejela Komisija, tak rok določajo.« Oz., kot v zvezi s tem Sodišče dodatno pojasnjuje; tč. 88: »Poleg tega, kar se v obravnavanem primeru nanaša na odločbe s pomembnimi posledicami za proračun, je v interesu zadevne države članice in Komisije, da je konec postopka finančnih popravkov predvidljiv, za kar je potrebna vnaprejšnja določitev roka za sprejetje končnega sklepa. Poudariti je treba tudi, da prekoračitev roka, določenega za sprejetje sklepa o finančnem popravku, ni združljiva s splošnim načelom dobrega upravljanja.«

165 Prav tam, tč. 86: »Nasprotno, kot je razvidno iz uvodne izjave 5 Uredbe št. 1265/1999, postopek, ki ga je za finančne popravke uvedel zakonodajalec Unije, temelji na sodelovanju med zadevno državo članico in Komisijo, ki mora temeljiti na ravnovesju med pravicami in obveznostmi strank. V teh okoliščinah pa bi bilo to, da bi morala država članica v navedenem postopku spoštovati neke določene roke, za Komisijo pa to ne bi veljalo, v nasprotju s to zahtevo po ravnovesju med pravicami in dolžnostmi strank.«

166 Prav tam, tč. 87: »Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da načelo lojalnega sodelovanja ne nalaga samo državam članicam, naj sprejmejo vse ustrezne ukrepe za zagotovitev dosega in učinkovitosti prava Unije, temveč nalaga tudi institucijam Unije vzajemne naloge lojalnega sodelovanja z državami članicami.« V zvezi s tem se je Sodišče sklicevalo na sklep v zadevi C-2/88 IMM z dne 6. 12. 1990, Zwartveld in drugi, tč. 10.

oz. pravočasnega odločanja, še posebej kadar gre za večje zneske, ter je v zvezi s tem poudarilo tudi pomen pravne varnosti, zlasti kadar imajo odločitve pomembne finančne posledice.¹⁶⁷ Nenazadnje pa je v prekoračitvi rokov za opravo posameznih dejanj v postopku s strani Komisije Sodišče prepoznalo tudi kršitev splošnega načela dobrega upravljanja. V povezavi z načelom pravne varnosti pa je Sodišče v predmetnih postopkih večkrat opozorilo na pomen instituta pravnomočnosti, kar enako velja tudi za pravni red EU.¹⁶⁸

Oziroma, kot je splošno opozoril generalni pravobranilec v svojih sklepnih predlogih v zadevi C-670/17 P z dne 8. 11. 2018: »[...] prav na takem področju zakonodaje, ki ima znatne finančne posledice, je Sodišče večkrat vztrajalo, da morajo v skladu z načelom pravne varnosti pravila zadevnim osebam omogočati, da so natančno seznanjene z obsegom svojih obveznosti. Na splošnejši ravni bi lahko opozorili tudi na to, da je Sodišče zavrnilo priložnostno oblikovanje pravnih podlag in pristojnosti, da bi za

167 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C 670/17 P z dne 8. 11. 2018, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 72: »Vendar velja tudi, da načelo pravne varnosti in iz njega izpeljano ‚načelo razumnega roka‘ celo v primeru neobstoja uradnega roka Komisiji in vsem drugim institucijam EU preprečujeta nerazumno dolgo odlaganje ukrepanja. Helenska republika v zvezi s tem navaja tudi izjemni pomen pravočasnega odločanja, kadar gre za večje zneske. Sodišče je dejansko poudarilo pomen pravne varnosti, zlasti kadar imajo odločitve pomembne finančne posledice. Poleg tega se v sodni praksi Sodišča navaja, da vzporednost postopkovnih časovnih okvirov odraža obveznost vzajemnega sodelovanja. Z drugimi besedami, zdi se, da določitev strogih, nekajtedenskih rokov za države članice in dovoljevanje, da Komisija nato odgovori po več letih, dejansko ne ustrežata temu idealu.« Pri navedenem poudarku se je generalni pravobranilec skliceval tudi na sodbe Sodišča EU v zadevah: C-447/13 P z dne 13. 11. 2014, Nencini proti Parlamentu, tč. 48; C-566/14 P z dne 14. 6. 2016, Marchiani proti Parlamentu, tč. 96; C-4/17 P z dne 6. 9. 2018, Češka republika proti Komisiji (EKJS), tč. 58; C-192/13 P z dne 4. 9. 2014, Španija proti Komisiji (Kohezijski sklad), tč. 86–87.

168 Sodba Splošnega sodišča T-86/08 z dne 5. 7. 2012, Helenska republika proti Evropski komisiji (EKUJS), tč. 33: »Prav tako je treba navesti, da je Sodišče večkrat opozorilo na pomen načela pravnomočnosti v pravnem redu Unije in nacionalnih pravnih redih [...]« Podobno tudi sodba Splošnega sodišča T-2/11 z dne 7. 6. 2013, Portugalska republika proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRP), tč. 54: »Spomniti je treba, da iz sodne prakse izhaja, da je treba po posebnem kontradiktornem postopku, v okviru katerega morajo imeti zadevne države članice na voljo vsa jamstva, ki se zahtevajo, da predstavijo svoja stališča, sprejeti pravnomočno odločbo v zvezi s potrditvijo obračunov [...]« V zvezi s tem glej tudi npr. sodbe Sodišča C-61/95 z dne 29. 1. 1998, Grčija proti Komisiji (EKUJS), tč. 39; C-245/97 z dne 14. 12. 2000, Nemčija proti Komisiji (EKUJS), tč. 47; C-224/01 z dne 30. 9. 2003, Köbler proti Republik Österreich, tč. 38; C-234/04 z dne 16. 3. 2006, Kapferer proti Schlank & Schick GmbH, tč. 20; C-352/09 P z dne 29. 3. 2011, ThyssenKrupp Nirosta proti Komisiji, tč. 123, idr.

vsako ceno dosegli vračilo sredstev ob neobstoju (da ne rečem v nasprotju z jasnim besedilom) ustreznih določb.«¹⁶⁹

169 Helenska Republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 94. Pri tem pa se je skliceval tudi na sodbi Sodišča EU v zadevah C-4/17 P z dne 6. 9. 2018, Češka proti Komisiji (EKJS), tč. 52 in 58, ter C-59/17 z dne 7. 8. 2018, Château du Grand Bois SCI proti Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), tč. 30.

2.5. Nepravilnosti (v sistemu upravljanja in nadzora države članice)

Poleg procesnih izhodišč, navedenih v prejšnjem poglavju, ki so v pretežnem delu smiselno enake v naših nacionalnih postopkih zaradi varstva pravic subjektov, ki potekajo pred nacionalnimi organi, ima zadevni postopek – ob izhodiščnih ugotovitvah o potrebnem zagotavljanju ustreznih procesnih standardov v postopku odmerjanja finančnih popravkov državam članicam s strani Evropske komisije – še posebej ob njegovem razumevanju znotraj širšega konteksta principa deljenega upravljanja proračunskih sredstev EU, ki mu je praviloma podvrženo izvajanje (so)financiranj iz skladov EU, nekatere posebnosti. Verjetno najbolj bistvena izmed le-teh se nanaša na vprašanje trditvenega in dokaznega bremena v postopkih odmerjanja oziroma uveljavljanja finančnih popravkov. V tem poglavju je to vprašanje najprej obravnavano v kontekstu elementa (domnevnih) nepravilnosti (na strani države članice); v posebnem poglavju v nadaljevanju pa tudi glede drugih vsebinskih vprašanj, ki so pravno relevantna v zadevnih postopkih.

Če najprej izhajamo iz obeh temeljnih nacionalnih postopkov, tj. pravnega in upravnega postopka, ugotovimo, da je v pravnem postopku skladno z zakonom tožnik tisti, ki mora določno in konkretno opredeliti svoje tožbene trditve (oz. očitke, kolikor je to glede na predmet obravnave vsebinsko relevantno) ter mora sodišče (praviloma) tudi do gotovosti prepričati v resničnost in dejansko izkazanost tega, kar trdi.¹⁷⁰ Prav tako mora upravni organ, sicer skladno z načelom materialne resnice, do gotovosti raziskati in ugotoviti vsa relevantna dejstva, ki so ključna za odločanje v njegovi zadevi.¹⁷¹

Nekoliko drugače pa je v svojih sodnih postopkih, kjer je odločalo glede utemeljenosti finančnih popravkov s področja kmetijske politike, opredelilo Sodišče Evropske unije. Zavzelo je namreč stališče, da Komisija v postopkih, ki se nanašajo na uveljavljanje finančnih popravkov proti državam članicam zaradi nepravilnosti pri njihovem pomanjkljivem izvajanju pregledov sofinanciranih projektov s področja skupne kmetijske politike, sicer mora dokazati obstoj kršitve pravil skupne ureditve kmetijskih trgov – zato mora utemeljiti sklep, s katerim ugotovi določene pomanjkljivosti oz. nepravilnosti na strani države članice –, vendar pa

¹⁷⁰ Temeljno 212. člen Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07, s spremembami; ZPP).

¹⁷¹ Temeljno 8. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, s spremembami; ZUP).

pri tem ni dolžna »izčrpno dokazovati«, da so bili npr. pregledi, ki jih je izvedla država članica, neustrezno izvedeni, ali da so npr. podatki, ki jih je zbrala in Komisiji v okviru izvajanja sistema upravljanja in nadzora predložila država članica, pomanjkljivi ali nepravilni. Zadostuje namreč, da Komisija zbere dokaze »o resnem in razumnem dvomu« oz. »utemeljenem dvomu« glede ustreznosti nadzora in pravičnega izvajanja pravil EU s strani konkretne države članice.

Glede na pojasnilo Sodišča Evropske unije je razlog za takšno »olajšanje dokaznega bremena« Komisije v tem, da je upravljanje sredstev (kmetijskih) skladov EU pretežno v rokah upravnih organov posameznih držav članic, ki so, na eni strani, odgovorne za dosledno spoštovanje predpisov EU, predvsem pa imajo tudi dejansko države članice boljše možnosti kot Komisija, da zbirajo in preverjajo podatke glede izvajanja posameznih zadevnih projektov. Na podlagi navedenega je Sodišče zaključilo, da ima ob »vzpostavljenem resnem dvomu« s strani Komisije država članica posledično (tudi procesno) breme, skladno s katerim je ona tista, ki mora »predložiti podrobne in zadostne utemeljene dokaze, da je dejansko opravila preverjanja oziroma da so zatiranje Komisije nepravilna«. ¹⁷²

Povedano z drugimi besedami: Komisija seveda ne more finančnih popravkov uveljavljati neutemeljeno, tj. brez konkretne utemeljitve kršitve v sferi posamezne države članice pri izvajanju procesov zadevnih sofinanciranj. Konkretno je tudi Sodišče Evropske unije poudarilo, da je Komisija dolžna utemeljiti svoj sklep, s katerim ugotavlja neobstoj ali pomanjkljivost nad-

172 O tem tudi Avsec, F., 2006, str. 863. Oz., kot pojasnjuje npr. sodba Splošnega sodišča T-245/13 z dne 4. 9. 2015, Združeno kraljestvo proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKSRP), tč. 65 in nasl.: »[...] v skladu z ustaljeno sodno prakso mora Komisija dokazati obstoj kršitve pravil skupne ureditve kmetijskih trgov. Zato mora Komisija utemeljiti sklep, s katerim ugotovi neobstoj ali pomanjkljivost nadzorov, ki jih izvaja zadevna država članica. Vendar pa Komisija ni dolžna izčrpno dokazati pomanjkljivosti nadzorov, ki jih opravijo nacionalni upravni organi, ali nepravilnosti zneskov, ki jih ti sporočijo, ampak mora podati dokaz o resnem in upravičenem dvomu, ki ga ima glede teh nadzorov ali zneskov. Zadevna država članica ne more ovreči ugotovitev Komisije, ne da bi svoje trditve podprla z dokazi, ki izkazujejo obstoj zanesljivega in operativnega nadzornega sistema. Če ji ne uspe dokazati, da so ugotovitve Komisije netočne, te pomenijo elemente, ki lahko povzročijo resne dvome o vzpostavitvi primerne in učinkovite celote ukrepov preverjanja in nadzora.« Glede zadevnega vprašanja sicer obstaja obsežna predhodna sodna praksa Sodišča Evropske unije, gl. npr. sodbo Sodišča C-54/95 z dne 21. 1. 1999, Nemčija proti Komisiji (EKUJS), tč. 35; C-253/97 z dne 28. 10. 1999, Italija proti Komisiji (EKUJS), tč. 7; C-278/98 z dne 6. 3. 2001, Nizozemska proti Komisiji (EKUJS), tč. 39–41; C-377/99 z dne 19. 9. 2002, Nemčija proti Komisiji (EKUJS), tč. 95; C-329/00 z dne 19. 6. 2003, Španija proti Komisiji (EKUJS), tč. 68; C-287/02 z dne 9. 6. 2005, Kraljevina Španija proti Komisiji (EKUJS), tč. 53–54; C-300/02 z dne 24. 2. 2005, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 33–35; C-5/03 z dne 7. 7. 2005, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 46–47; T-243/05 z dne 12. 9. 2007, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 57.

zorov na strani posamezne države članice. Ni pa Komisija obenem dolžna »izčrpno dokazati pomanjkljivosti« teh nadzorov, ki jih opravljajo državni organi držav članic, temveč mora podati le »dokaz o resnem in upravičenem dvomu«/»razumnem dvomu«, ki ga ima v zvezi s tem. Hkrati pa prizadeta država članica ne more ovreči takšnih ugotovitev Komisije, ne da bi svoje trditve podprla z dokazi, ki izkazujejo obstoj njenega zanesljivega in operativnega nadzornega sistema.

Pri takšnem procesnem položaju Komisije v zadevnih postopkih torej ne gre:

- niti za to, da Komisija ne bi bila zavezana podati konkretnih očitkov in dokazov v zvezi z njimi;
- niti za obrnjeno dokazno breme, v okviru katerega bi se obstoj določene okoliščine inicialno domneval;
- prav tako ne obstaja procesna prepoved izpodbijanja zaključkov in ugotovitev Komisije v postopkih zaradi odmere finančnih popravkov državam članicam: prizadeta država članica lahko vedno ovrže ugotovitve Komisije v tovrstnih postopkih.

Gre namreč za poseben procesni položaj Komisije v teh postopkih, ki ga Sodišče Evropske unije v svoji praksi imenuje »ublažitev dokaznega bremena« oziroma v posameznih sodbah tudi »omilitev zahteve po dokazu« oz. »ublažitev dokaznega standarda«. Pri tem pojasnjuje, da je tak, privilegiran položaj Evropske komisije mogoče pojasniti na podlagi okoliščine, da je v primerjavi z njo v sistemu deljenega upravljanja država članica v (naj)primernejšem položaju za pridobivanje in preverjanje zbranih podatkov v zvezi s sofinanciranimi projekti, v posledici česar je ona tista, ki je dolžna predložiti najpodrobnejši in najpopolnejši dokaz o pravilnosti svojih procesov sistema upravljanja in nadzora ter o nepravilnosti trditev Komisije v zvezi s tem.¹⁷³

173 Kot pojasnjuje Sodišče EU npr. v sodbi C-300/02 z dne 24. 2. 2005, Helenska Republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 36. To pojasnilo zasledimo tudi v več drugih sodbah Sodišča Evropske unije, npr.: C-278/98 z dne 6. 3. 2001, Nizozemska proti Komisiji (EKUJS), tč. 39–41; C-344/01 z dne 4. 3. 2004, Nemčija proti Komisiji (EKUJS), tč. 58; C-287/02 z dne 9. 6. 2005, Kraljevina Španija proti Komisiji (EKUJS), tč. 53–54; C-418/06 P z dne 24. 4. 2008, Kraljevina Belgija proti Komisiji (EKUJS), tč. 30–32; T-243/05 z dne 12. 9. 2007, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 57; T-2/11 z dne 7. 6. 2013, Portugalska republika proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRP), tč. 101–102; C-417/12 P z dne 15. 10. 2014, Kraljevina Danska proti Komisiji (EKUJS), tč. 80–83; T-358/11 z dne 19. 6. 2015, Italijanska republika proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKSRP), tč. 33; T-245/13 z dne 4. 9. 2015, Združeno kraljestvo proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKSRP), tč. 65; T-112/15 z dne 30. 3. 2017, Helenska republika proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKSRP), tč. 20.

Prav tako iz sodne prakse Sodišča Evropske unije izhaja, da se v primeru vzporednega izvajanja več istovrstnih dejavnosti sofinanciranja (v praksi verjetno najbolj tipično v okviru kmetijske politike) »glede na bistveno vlogo držav članic« v procesih deljenega upravljanja sredstev proračuna EU »in na dejansko nezmožnost Komisije«, da opravi vseobsežen nadzor nad vsemi procesi upravljanja in nadzora sistema posamezne države članice, vzpostavi domneva, da je do istovrstnih napak v sistemu upravljanja in nadzora prišlo pri vseh relevantnih projektih države članice – ne le pri tistih, na podlagi (vzorčnega) pregleda katerih Komisija vzpostavi nek očitek o domnevni napaki oziroma nepravilnosti v zvezi s procesi EU-sofinanciranja.¹⁷⁴ Takšno razširitev ugotovitev Komisije iz posameznega oziroma posameznih na večjo skupino zadev z istimi ključnimi karakteristikami praksa Sodišča Evropske unije imenuje »ekstrapolacija«.

Po analogiji se taisto razumevanje in pristop pri obravnavi predmetnega vprašanja glede domnevnih nepravilnosti na strani obravnavane države članice v njenem sistemu upravljanja in nadzora EU-sofinanciranih projektov uporablja ne zgolj v primerih sofinanciranja na področju kmetijske politike, temveč tudi pri drugih skladih EU.¹⁷⁵ Pri tem je obenem poudarjeno,

174 O tem Sodišče EU npr. v sodbi C-417/12 P z dne 15. 10. 2014, Kraljevina Danska proti Komisiji (EKUJS), tč. 86: »Namreč, prvič, glede na bistveno vlogo držav članic pri potrditvi obračuna EKUJS in na dejansko nezmožnost Komisije, da opravi nadzor vseh zemljišč v prahi in vsaki od držav članic, nadzorni sistem, uveden v okviru te potrditve, Komisiji dopušča, da presojo opre na dokaz resnega in razumnega dvoma, ki ga ima v zvezi z zanesljivostjo nadzora nacionalnih organov na podlagi pregledov zemljišča z zbiranjem vzorcev.« Tč. 89: »V teh okoliščinah bi morala Kraljevina Danska predložiti dokaze, ki bi omogočili odpravo takega dvoma in bi dokazovali dejanski neobstoj nepravilnosti ali da so bile ugotovljene nepravilnosti zgolj osamljeni primer, ki ni omajal zanesljivosti navedenega sistema kot celote.«

175 Gl. npr. sodbo Splošnega sodišča v zadevi T-265/08 z dne 19. 9. 2012, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska proti Evropski komisiji (ESRR), tč. 92: »Poleg tega se Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso ne more omejiti na to, da domneva zadevne nepravilnosti, ampak mora pravno zadostno dokazati, da te nepravilnosti niso bile omejene na konkretne primere, ki jih je preučila. Tako zadostuje za dokaz, da nepravilnosti niso omejene na konkretne primere, ki jih je preučila, da predloži dokaze, ki vzbujajo resen in utemeljen dvom o pravilnosti vseh preverjanj, ki jih je opravila zadevna država članica. Komisija ni zavezana izčrpno dokazati nezadostnosti vseh preverjanj [...]«, pri čemer Sodišče EU na tem mestu »po analogiji«, kot izrecno navaja, odkazuje na relevantnost sodbe C-344/01 z dne 4. 3. 2004, Nemčija proti Komisiji (EKUJS), tč. 58. Podobno tudi npr. sodba C-280/14 P z dne 3. 12. 2015, Italijanska republika proti Evropski komisiji (ESRR), kjer Sodišče EU v tč. 63–65 ponovno poda zadevna izhodišča glede trditvenega in dokaznega bremena v tovrstnih postopkih, pri čemer nato v tč. 66 pojasni: »Načela, ki izhajajo iz te sodne prakse, se *mutatis mutandis* uporabijo tudi glede ESRR, česar Italijanska republika na obravnavi pred Sodiščem ni izpodbijala. Ob upoštevanju zgradbe sistema upravljanja in nadzora, ki ga vzpostavlja člen 38(1) Uredbe št. 1260/1999, v skladu s katerim so za finančni nadzor pomoči ESRR odgovorne predvsem države članice, so te dejansko v najboljšem položaju za zbiranje in preverjanje podatkov o teh pomočeh.«

da morajo sicer v vsakem primeru biti tudi že inicialno s strani Komisije utemeljene in dokazane domnevne nepravilnosti do takšne mere, da je vzpostavljen »resen in utemeljen dvom o pravilnosti« delovanja relevantnih procesov sistema upravljanja in nadzora posamezne države članice. V sistemu deljenega upravljanja sredstev iz EU-skladov namreč Komisija po pojasnilu Sodišča Evropske unije, kot že izpostavljeno, »ni dovolj blizu gospodarskim subjektom, da bi lahko od njih pridobila podatke, ki jih potrebuje«; vseh potrebnih procesov upravljanja in nadzora Komisija tudi sicer »poleg tega [...] ne bi mogla materialno zagotoviti«. ¹⁷⁶

176 Sodba Splošnega sodišča v zadevi T-265/08 z dne 19. 9. 2012, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska proti Evropski komisiji (ESRR), tč. 93.

2.6. Finančne posledice/škoda (zaradi nepravilnosti države članice)

Poleg izkazanosti elementa nepravilnosti v sistemu upravljanja in nadzora države članice v zvezi z izvajanjem sofinancerskih procesov v sistemu deljenega upravljanja¹⁷⁷ pravo EU določa tudi druge pogoje za dopustnost odmerjanja finančnih popravkov. Eden od ključnih se nanaša na vprašanje finančnih posledic konkretne nepravilnosti¹⁷⁸ – obravnavi katerega je namenjeno to poglavje.

Tudi glede tega pogoja – kot glede vseh drugih pravnih okoliščin, ugotavljanje katerih je relevantno v tovrstnih postopkih odmerjanja finančnih popravkov s strani Evropske komisije državam članicam – se izhodiščno postavlja vprašanje trditvenega in dokaznega bremena Komisije. Iz sodne prakse Sodišča v zvezi s tem izhaja, da se izkazanost »dejanske nevarnosti izgub«, kar Sodišče včasih označuje tudi kot »škodo (za proračun Skupnosti)«, ¹⁷⁹ ki mora biti izkazana kot eden od ključnih zahtevanih dodatnih elementov za uveljavljanje/izrek finančnega popravka, ne domneva.¹⁸⁰ Tako niti procesno ni dovolj, da Komisija dokaže obstoj neke kršitve na strani države članice, temveč mora ugotoviti oz. izkazati tudi druge relevantne elemente.

Vendar pa je sodna praksa Sodišča obenem pojasnila, da je trditveno in dokazno breme Komisije v postopku tudi glede tega elementa »ublaženo«, kot je izpostavljeno že v prejšnjem poglavju glede elementa nepravilnosti.

177 Gl. poglavje 2.2.

178 »Drugo pomembno vprašanje v sporih zaradi potrditve obračunov zadeva oceno oziroma ugotavljanje škode, ki naj bi jo zaradi nepravilnosti držav članic utrpel proračun Skupnosti« (Avsec, 2006, str. 863). Na tem mestu naj pripomnim, da so drugi pogoji za uveljavljanje finančnih popravkov (proti državam članicam) posebej obravnavani v naslednjih poglavjih.

179 Sodba Sodišča EU C-300/02 z dne 24. 2. 2005, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 50: »Kot izhaja iz točke 32 te sodbe, EKUJS financira le intervencije, izvedene v skladu z določbami Skupnosti v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov. Komisija ni dolžna dokazati obstoja škode, temveč se lahko omeji na predložitev resnih indecev v tej smeri [...]«, glede česar se Sodišče EU sklicuje na predhodno sodbo v zadevi C-349/97 z dne 8. 5. 2003, Španija proti Komisiji (EKUJS), tč. 146.

180 Sodba Sodišča EU C-418/06 P z dne 24. 4. 2008, Kraljevina Belgija proti Komisiji (EKUJS), tč. 124: »Prvič, glede domnevnega protislovja in/ali nezadostne obrazložitve v točki 33 izpodbijane sodbe je treba poudariti, da dejstvo, da naj bi se postopek izpopolnjeval, samo po sebi ne upravičuje finančnega popravka. Potrebna je pomembna neuporaba izrecnih pravil Skupnosti, taka neuporaba pa mora za EKUJS povzročiti dejansko nevarnost izgub ali nepravilnosti [...]« Gl. tudi sodbo Sodišča EU C-5/03 z dne 7. 7. 2005, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 51.

Komisija tako »ni dolžna dokazati obstoja škode, temveč se lahko omeji na predložitev resnih indicov v tej smeri«. ¹⁸¹ Pri tem je v nekaterih primerih Sodišče štelo, da je glede na konkretne okoliščine posameznega primera že glede na naravo posamezne nepravilnosti, kot jo zatrjuje/ugotavlja Komisija, mogoče sklepati tudi na obstoj finančnih posledic za proračun, saj v nekaterih primerih narava ugotovljenih nepravilnosti, konkretno npr. ugotovljena okoliščina nezadostne natančnosti sistema upravljanja in nadzora posamezne države članice, »že sama po sebi pomeni visoko stopnjo nevarnosti nastanka škode za proračun Skupnosti«; ¹⁸² v takšnih primerih tudi procesno breme dokazovanja zmote Komisije glede tega vsebinskega elementa – tj. izpodbijanje zadevne domneve – nosijo države članice. ¹⁸³

Ratio takšnega stališča je izhodiščno utemeljeno smiselno enak kot pri zgoraj izpostavljenem vprašanju glede elementa protipravnosti, tj. da »ta razbremenitev dokazovanja pojasnjuje porazdelitev pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami na področju skupne kmetijske politike«. ¹⁸⁴ Deljeno upravljanje sredstev proračuna EU namreč nujno temelji na zaupanju med nacionalnimi organi in organi skupnosti, pri čemer je

181 Sodba Sodišča EU C-300/02 z dne 24. 2. 2005, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 50; sodba Sodišča EU C-5/03 z dne 7. 7. 2005, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 38–39.

182 Sodba Sodišča EU C-300/02 z dne 24. 2. 2005, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 97: »S tem v zvezi je najprej treba spomniti na pomen, ki ga ima vzpostavitev IUNS, pri čemer ni treba podrobno preučiti vprašanja kakovosti nadzorov z daljinskim zaznavanjem ali stopnje opravljenih nadzorov na kraju samem. Dejansko je že identifikacija kmetijskih zemljišč, ki v Grčiji še ni v celoti dokončana, sama po sebi ključni element pravilne uporabe sistema, vezanega na površino. Neobstoj zanesljivega sistema identifikacije zemljišč že sam po sebi pomeni visoko stopnjo nevarnosti nastanka škode za proračun Skupnosti.«

183 Sodba Splošnega sodišča T-2/11 z dne 7. 6. 2013, Portugalska republika proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRLP), tč.131: »Spomniti je treba, da čeprav je Komisija v skladu s sodno prakso dolžna dokazati, da je prišlo do kršitve pravil glede skupne organizacije kmetijskih trgov, pa mora država članica, ko je kršitev dokazana, glede na okoliščine primera dokazati, da se je Komisija zmotila glede finančnih posledic, ki iz tega izhajajo.« Gl. tudi npr. sodbo Sodišča EU C-130/99 z dne 21. 3. 2002, Španija proti Komisiji (EKUJS), tč. 90; sodbo Splošnega sodišča T-368/05 z dne 4. 9. 2009, Avstrija proti Komisiji (EKUJS), točka 181.

184 Sodba Sodišča EU C-5/03 z dne 7. 7. 2005, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 38.

tudi dejansko nemogoče, da bi Komisija poznala in natančno ugotavljala vse relevantne podatke namesto držav članic.¹⁸⁵

Ko je kršitev enkrat dokazana, je tako država članica tista, ki mora glede na konkretne okoliščine konkretnega primera dokazati, da je Komisija zagrešila napako, kar zadeva finančne posledice, ki iz tega izhajajo, ter država članica mora v postopku predložiti čim natančnejše in popolne dokaze o resničnosti številke ter glede na okoliščine primera o netočnosti izračunov Komisije.¹⁸⁶ Takšna pravna naziranja se ne nanašajo zgolj na postopke uveljavljanja finančnih popravkov na področju kmetijstva, temveč tudi na zadeve oziroma postopke Komisije v zvezi z drugimi skladi EU.¹⁸⁷

Hkrati pa Sodišče v zvezi z izpostavljenim vprašanjem poudarja, da »tudi nepravilnosti, ki nimajo točno opredeljenih finančnih posledic, lahko resno ogrozijo finančne interese Unije«.¹⁸⁸ Takšna razlogovanja se tipično nanašajo na situacije, kjer so predmet (domnevne) kršitve pravila javnega naročanja. Za razumevanje takšnih stališč je treba izhajati iz v tej monografiji uvedno podane opredelitve prostega trga kot enega od temeljnih politično-ekonomskih ciljev, ki ga že od svoje ustanovitve dalje zasleduje EU.¹⁸⁹ Postopki javnega naročanja namreč administrativno vzpostavljajo razmere za delovanje silnic konkurence (tudi) v tistih situacijah, kjer jim finančni položaj kupca, ki se posredno ali neposredno plansko financira

185 Oz., kot pojasnjuje sodba Splošnega sodišča T-2/11 z dne 7. 6. 2013, Portugalska republika proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRP), tč. 132: »V skladu s sodno prakso je namreč finančno upravljanje EKUJS predvsem v pristojnosti nacionalnih uprav, ki zagotavljajo strogo spoštovanje pravil Skupnosti, in temelji na zaupanju med nacionalnimi organi in organi Skupnosti. Samo država članica namreč lahko pozna in natančno ugotovi podatke, potrebne za izdelavo obračuna EKUJS, saj Komisija gospodarskim subjektom ni dovolj blizu, da bi lahko od njih pridobila podatke, ki jih potrebuje [...]« Enako tudi npr. Sodba Splošnega sodišča T-145/15 z dne 16. 2. 2017, Romunija proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRP), tč. 48.

186 Sodba Splošnega sodišča T-145/15 z dne 16. 2. 2017, Romunija proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRP), tč. 47: »Poleg tega mora Komisija obrazložiti zgolj zavrnitev dovolj natančnih elementov ocene, ki jih med upravnim postopkom predložijo pristojni nacionalni organi. Čeprav je Komisija dolžna dokazati, da je prišlo do kršitve pravil glede skupne organizacije kmetijskih trgov, pa mora namreč država članica, ko je kršitev enkrat dokazana, glede na okoliščine primera dokazati, da je Komisija zagrešila napako, kar zadeva finančne posledice, ki iz tega izhajajo. Zato je država članica dolžna predložiti čim natančnejše in popolne dokaze o resničnosti številke ter glede na okoliščine primera o netočnosti izračunov Komisije.« Ob sklicevanju tudi na sodbo Sodišča EU C-153/01 z dne 7. 10. 2004, Španija proti Komisiji (EKUJS), tč. 67.

187 Gl. npr. sklepne predloge generalnega pravobranilca v zadevi C-199/03 z dne 24. 2. 2005, Irska proti Komisiji (ESS).

188 Sodba Sodišča EU C-199/03 z dne 15. 9. 2005, Irska proti Komisiji (ESS), tč. 31.

189 V zvezi s tem glej poglavje 1.1.2.

iz proračunskih sredstev, ni neposredno podvržen. S tega gledišča, tj. na najbolj abstraktno-teoretični ravni, vsaka kršitev pravil javnega naročanja pomeni potencialno zmanjšanje oz. oviranje silnic konkurence na relevantnem trgu, s tem pa posledično kvaren vpliv na relevantni trg oziroma na položaj vseh prizadetih deležnikov. Zadevna pojasnila Sodišča gre tako po oceni avtorja razumeti kot nekakšno abstraktno ekonomsko-pravno domnevo, za katero pa seveda ni nujno, da tudi dejansko vzdrži – vsled česar je logično-posledično treba subjektu, pravni položaj katerega takšna domneva prizadene, omogočiti, da dokazuje, da konkretna kršitev pravil javnega naročanja glede na konkretne okoliščine zadevnega primera oz. primerov dejansko ni imela/ni mogla imeti negativnih posledic za proračun (Unije).

Nadalje so konkretne ugotovitve o domnevni nepravilnosti pri enem ali več posameznih sofinanciranih projektov lahko tudi predmet t. i. ekstrapolacije na druge programe ali projekte posameznih držav članic, pri katerih so podane iste (oz. istovrstne) okoliščine oz. vsebine kot pri obravnavanem projektu. Poenostavljeno to pomeni, da se na podlagi ugotovitev v nekem primeru vzpostavi domneva, da istovrstne nepravilnosti obstajajo tudi pri drugih projektih države članice, ki so (v nekem relevantnem oziru) bistveno podobni obravnavanemu pregledanemu projektu (pri katerem so bile ugotovljene domnevne nepravilnosti). V primeru takšnih očitkov se lahko države pretežno ali deloma bremena finančnega popravka razbremenijo na način, da dokažejo, da je šlo pri konkretnem primeru kršitve, ki ga je Komisija uporabila kot osnovo za ekstrapolacijo, za posamezen primer s specifičnimi okoliščinami – in je torej ekstrapolacija očitka/finančnega popravka na druge, pravno podobne zadeve, neutemeljena.¹⁹⁰

190 V tej smeri gre izpostaviti npr. razmišljanje generalnega pravobranilca v njegovih sklepnih predlogih v zadevi C-417/12 P z dne 30. 4. 2014, Kraljevina Danska proti Komisiji (EKUJS), tč. 57: »Tako kot Komisija menim, da razumevanje teh točk v skladu s točkama 57 in 58 izpodbijane sodbe upravičuje razlago, da želi Splošno sodišče poudariti, da mora v primerih, v katerih se pri kontrolah z zbiranjem vzorcev pokažejo nepravilnosti, država članica dokazati, da gre za osamljene primere, na podlagi katerih ni mogoče sklepati, da je nacionalni sistem nadzora v celoti nezadosten ali nezanesljiv. To razlago potrjuje točka 167 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče ugotovilo, da »Kraljevina Danska ni predložila najbolj podrobnega in popolnega dokaza o resničnosti njenih kontrol in zneškov ter po potrebi o nepravilnosti trditev Komisije«.

2.7. Odmerjanje višine finančnih popravkov

2.7.1. Pavšalno odmerjanje finančnih popravkov kot *ultima ratio*

Kot je opredeljeno v prejšnjem poglavju, je vprašanje (in dokazovanje) škode oz. finančnih posledic za proračun eden od temeljnih pravno relevantnih elementov pri odmerjanju finančnih popravkov. V zvezi s tem vprašanjem pa se pojavljajo tudi situacije, ko finančne škode oz. izgub, ki so nastale zaradi posamezne nepravilnosti pri sofinanciranju iz skladov EU, ni mogoče natančno opredeliti. V takšnih primerih lahko Komisija finančne popravke izjemoma določi na pavšalen način.¹⁹¹ To stori tako, da ob ugotovljenih nepravilnostih oceni obseg posledic oziroma nevarnosti za proračun EU ter na podlagi te ocene – ob ustreznem upoštevanju drugih relevantnih kriterijev, kot je opredeljeno tudi v naslednjih poglavjih (upoštevaje vidike finančnih posledic, narave in resnosti nepravilnosti) – uveljavlja finančne popravke v višini sorazmerno ocenjenega deleža od osnove v konkretnem primeru.

Z drugimi besedami: V primerih, ko sta glede na konkretne okoliščine in podatke obravnavanega primera mogoča natančna določitev ter izračun finančnega popravka, govorimo o t. i. specifičnem finančnem popravku.¹⁹² (Zgolj) v primerih, ko določitev specifičnega popravka ni mogoča, tj. predvsem v primerih, ko »s sorazmernim prizadevanjem« ni mogoče natančno ugotoviti obsega finančnih posledic oziroma »škode Uniji«, ki je posledica določene nepravilnosti, lahko Komisija uporabi t. i. ekstrapolacijske in/

191 Sodba Sodišča EU C-418/06 P z dne 24. 4. 2008, Kraljevina Belgija proti Komisiji (EKUJS), tč. 136: »Glede vrste uporabljenega popravka je treba ob upoštevanju Smernic opozoriti, da Komisija, če ni mogoče natančno oceniti izgub, ki jih je utrpela Skupnost, lahko določi pavšalni popravek«. Gl. tudi npr. sodbo Sodišča EU C-346/00 z dne 18. 9. 2003, Združeno kraljestvo proti Komisiji (EKUJS), tč. 53, oz. sodbo Splošnega sodišča T-46/09 z dne 22. 1. 2013, Helenska republika proti Evropski komisiji (EKUJS), tč. 49.

192 Avsec, 2006, str. 865: »V posameznih primerih je mogoče brez večjih težav ugotoviti višino neutemeljeno izplačanih sredstev: če je na primer v nasprotju s predpisi Skupnosti izplačevalec zadržal del pomoči za zavarovanje kmetov. Takšen popravek v sodni praksi imenujejo specifični popravek.«

ali pavšalne finančne popravke.¹⁹³ V situacijah, ko podatki omogočajo izvedbo natančnih izračunov in ocen, pa uporaba takšnega, pavšalnega pristopa k odmerjanju finančnih popravkov tudi skladno s prakso Sodišča ni dopustna.¹⁹⁴

V zvezi s pavšalnim pristopom k odmerjanju finančnih popravkov je treba na tem mestu izpostaviti razlikovanje med t. i. ekstrapolacijskimi in pavšalnimi finančnimi popravki.

Ekstrapolacijski popravki se nanašajo na razširitev ocene o obsegu finančnih posledic domnevne kršitve za proračun EU z enega ali več posameznih primerov sofinancerskih projektov na večje število podobnih primerov. Gre torej za proces izračuna ocene finančnih posledic za večje število primerov projektov, ki so bili predmet sofinanciranja, ob izhajanju iz enega oziroma posameznih primerov, ki jih je Komisija vsebinsko analizirala. Če zbrane informacije v posameznem primeru namreč ne dopuščajo ocene izgub

193 Sodba Splošnega sodišča T-260/16 z dne 25. 9. 2018, Kraljevina Švedska proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRP), tč. 107: »Komisija oceni zneske, ki se izključijo iz financiranja, na podlagi teže ugotovljene neskladnosti. Upošteva naravo kršitve ter finančno škodo, povzročeno Uniji. Pri izključitvi upošteva ugotovljene neupravičeno porabljene zneske, kadar teh ni mogoče ugotoviti s sorazmernim prizadevanjem, pa lahko uporabi ekstrapolacijske ali pavšalne popravke. Pavšalni popravki se uporabijo le takrat, kadar zaradi narave primera ali zato, ker država članica Komisiji ni predložila potrebnih informacij, s sorazmernim prizadevanjem ni mogoče natančneje opredeliti finančne škode, povzročene Uniji.« Smiselno enako velja tudi pri drugih skladih EU, gl. npr. sodbo Splošnega sodišča T-384/10 z dne 29. 5. 2013, Kraljevina Španija proti Evropski komisiji (Kohezijski sklad), tč. 137.

194 Sodba Splošnega sodišča T-2/11 z dne 7. 6. 2013, Portugalska republika proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRP), tč. 122: »Dokument št. VI/5330/97 določa, da je pavšalne popravke mogoče določiti, kadar podatki na podlagi preiskave nadzornim organom ne omogočajo, da ovrednotijo izgubo na podlagi ekstrapolacije nekaterih izgub ob upoštevanju statistike ali s sklicevanjem na druge preverljive podatke. V navedenem dokumentu je dodano, da uporaba pavšalnih popravkov vedno, kadar nadzorne službe držav članic ugotovijo te napake v okoliščinah, navedenih v prilogi 4, ni primerna. Kadar država članica ne izterja vseh neupravičenih ali nepravilno izvedenih zneskov, službe za potrditev obračunov ne morejo opustiti sprejetja finančnih popravkov.« Tč. 124: »Ugotoviti je treba, da je, ker so podatki, pridobljeni na podlagi preiskave, revizorju omogočili, da s pomočjo statističnih podatkov ali sklicevanjem na preverljive podatke oceni izgube, Komisija utemeljeno ugotovila, da pavšalni popravki z vidika dokumenta št. VI/5330/97 niso primerni.« Oz. sodba Splošnega sodišča T-260/16 z dne 25. 9. 2018, Kraljevina Švedska proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRP), tč. 118: »Komisija pa s tem, da ni upoštevala elementov, ki so jih predložili švedski organi in so se nanašali na izračun neupravičeno izplačanih zneskov, opravljen z ekstrapolacijo, ne da bi ocenila njihovo stopnjo zanesljivosti niti to, ali jih je bilo s sorazmernim prizadevanjem mogoče uporabiti, ker naj nikakor ne bi bili upoštevni, ni spoštovala subsidiarnosti uporabe pavšalne metode, kot izhaja iz določb člena 52(2) Uredbe št. 1306/2013.« V zvezi s tem gl. tudi npr. sodbo Splošnega sodišča T-245/13 z dne 4. 9. 2015, Združeno kraljestvo proti Evropski komisiji (EKUJS; EKJS in EKSRP), tč. 188; sodbo Splošnega sodišča v zadevi T-402/06 z dne 16. 9. 2013, Kraljevina Španija proti Evropski komisiji (Kohezijski sklad), tč. 170.

za celoten obseg primerov, kjer se posamezna odkrita napaka v sistemu upravljanja in nadzora države članice pojavlja, se lahko določi pavšalni popravek na podlagi ekstrapolacije teh izgub, ugotovljenih oziroma ocenjenih pri obravnavi posameznega primera, s pomočjo statističnih metod ali s sklicevanjem na druge preverljive podatke.¹⁹⁵ Ob ustrezni logični utemeljitvi sme tako Komisija ekstrapolirati svoje ugotovitve o nepravilnostih pri odobravanju odhodkov tako iz enega obdobja v drugo obdobje (časovno) kot tudi z enega območja na drugo območje (geografsko) in celo z enega proizvoda na drug proizvod (produktno).¹⁹⁶

Pavšalni popravki pa pomenijo, da višine finančnih posledic oziroma škode za proračun, ki je izhodiščna osnova za določanje višine finančnega popravka v posameznem primeru, s sorazmernim prizadevanjem ni bilo mogoče določiti, v posledici česar je finančni popravek določen na podlagi pavšalne ocene, ne pa na podlagi natančnega izračuna. V zvezi s tem praksa Sodišča na številnih mestih poudarja, da je pavšalne popravke – kot izjemo od pravila natančne vsebinske obravnave primerov posameznih nepravilnosti (pri sofinancerskih projektih oz. v sistemih upravljanja in nadzora držav članic) dopustno uporabiti le izjemoma; tj. samo v primerih, kadar zaradi narave primera ali zato, ker država članica Komisiji ni predložila potrebnih informacij, s sorazmernim prizadevanjem ni mogoče natančneje opredeliti finančne škode, povzročene Uniji.¹⁹⁷ Obenem pa naj že na tem mestu izpostavim, da je treba pri vsakršnem odmerjanju finančnih popravkov seveda nujno izhajati iz temeljnega načela sorazmernosti, ob preučitvi vseh okoliščin konkretnega primera oz. primerov – kar velja tudi za določanje »izhodiščnega pavšala«, ki mora tudi (že) biti v

195 Gl. npr. sodbo Sodišča EU v zadevi C-300/02 z dne 24. 2. 2005, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 14.

196 O tem tudi npr. Avsec, F., 2006, str. 865.

197 Npr. sodba Splošnega sodišča T-86/08 z dne 5. 7. 2012, Helenska republika proti Evropski komisiji (EKUJS), tč. 73: »V zvezi z vrsto uporabljenega popravka v obravnavanem primeru je treba navesti, da lahko ob upoštevanju dokumenta Komisije št. VI/5330/97 z dne 23. decembra 1997 z naslovom »Smernice za izračun finančnih posledic ob pripravi odločbe o potrditvi obračuna jamstvenega oddelka EKUJS« (v nadaljevanju: dokument št. VI/5330/97), kadar ni mogoče natančno oceniti izgube, ki jo je utrpela Evropska skupnost, Komisija določi pavšalni popravek [...]«

sorazmerju z resnostjo in naravo (domnevne) nepravilnosti ter finančnimi posledicami le-te.¹⁹⁸

2.7.2. Smernice Komisije za (pavšalno) odmerjanje finančnih popravkov¹⁹⁹

Zaradi velike kompleksnosti življenjskih primerov, v katerih prihaja do (domnevnih) napak v EU-sofinanciranih projektih, ki so posledica (domnevnih) nepravilnosti, ter zaradi lažjega ter konsistentnega odločanja tako glede utemeljenosti izrekanja finančnih popravkov kot tudi glede višine le-teh – kar nenazadnje terjata načelo enakopravnosti med naslovniki tovrstnih ukrepov in načelo sorazmernosti²⁰⁰ – je Komisija v okviru svoje diskrecijske pravice v zvezi z odmerjanjem finančnih popravkov v razmerju do držav članic vzpostavila posebne smernice,²⁰¹ ki za primere, ko natančen izračun finančnih posledic oz. finančnega popravka ni mogoč, vzpostavljajo izhodiščna merila za pavšalno odmerjanje finančnih popravkov. S sprejetjem smernic in njihovo javno objavo ter s spoštova-

198 O tem je bil posebej jasen tudi npr. generalni pravobranilec v svojih sklepnih predlogih v zadevi C-404/19 P z dne 3. 9. 2020, Francoska republika proti Evropski komisiji (EKJS), tč. 43: »Povedano drugače, v skladu s členom 12(6) Delegirane uredbe št. 907/2014 mora Komisija, kadar uporabi pavšalne popravke, znesek, ki se izključi, določiti glede na obseg tveganja izgube, ki nastane za proračun Unije, ob upoštevanju narave in teže kršitve.« Oz. tč. 67: »Na ravni zakonskega okvira je treba namreč na eni strani opozoriti, da naložitev kakršne koli pavšalne stopnje – ne glede na stopnjo – po naravi pomeni, da dejanske izgube ni mogoče natančno določiti. Negotovost glede škode, ki jo utрпи Unija, torej utemeljuje naložitev pavšalne stopnje, vendar sama po sebi ne more utemeljiti, da ta stopnja znaša 100 %.«

199 O zadevnih smernicah pišem tudi v članku: Rejc, Ž., 2021.

200 Na tem mestu ne gre spregledati tudi npr. sodbe Sodišča EU C-111/15 z dne 7. 6. 2016, Občina Gorje proti Republiki Sloveniji (EKSRP) (ki se sicer nanaša na odmerjanje finančnih popravkov v razmerjih države članice – upravičenci do sofinanciranja), v kateri je Sodišče EU tudi na slovenski zadevi izrecno poudarilo nujnost upoštevanja temeljnega načela sorazmernosti pri odmerjanju finančnih popravkov.

201 Ang. *Guidelines on Financial Corrections*.

njem tam podanih izhodišč je Komisija sama omejila svojo diskrecijo²⁰² v zvezi s tem ter zagotovila transparentnost pri tovrstnih postopkih.²⁰³ Glede na vsebino smernic lahko izhodiščno identificiramo dve skupini smernic za odmerjanje finančnih popravkov, ki jih je sprejela Komisija, kot je navedeno v nadaljevanju.

2.7.2.1 Splošne smernice za odmerjanje finančnih popravkov

V prvo skupino sodijo smernice za odmerjanje (pavšalnih) finančnih popravkov, ki jih bomo za namen tega dela poimenovali kot »splošne«, saj so (bile) glede na njihovo materijo namenjene najbolj splošnemu »pokrivanju« širšega razpona relevantnih (domnevnih) napak in nepravilnosti – z izjemo napak zaradi kršitev pravil javnega naročanja, v zvezi s katerimi je Komisija sprejela posebne, specialne smernice.²⁰⁴ Takšne smernice so konkretno npr. Smernice o načelih, merilih in okvirnih lestvicah, ki se

202 V zvezi s tem gl. npr. pojasnila iz sodbe Splošnega sodišča v zadevi T-265/08 z dne 19. 9. 2012, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska proti Evropski komisiji (ESRR), tč. 107–108: »[...] nič ne nasprotuje temu, da Komisija sprejme Notranje smernice o finančnih popravkih v okviru izvajanja člena 24 Uredbe št. 4253/88 in naloži zadevnim službam, naj jih uporabijo. Notranje smernice tako določajo splošne usmeritve, na podlagi katerih Komisija ob izvajanju člena 24 Uredbe št. 4253/88 načrtuje poznejše sprejetje posameznih odločb, katerih zakonitost bo lahko zadevna država članica izpodbijala pred sodiščem Unije. [...] // Take smernice samo izražajo namen Komisije, da pri izvajanju pristojnosti, ki ji je dana s členom 24 Uredbe št. 4253/88, sledi določenemu načinu ravnanja.« Oz. iz sodbe Splošnega sodišča v zadevi T-384/10 z dne 29. 5. 2013, Kraljevina Španija proti Evropski komisiji (Kohezijski sklad), tč. 144: »Treba je opozoriti, da se zadevna institucija s tem, da sprejme pravila o upravnem ravnanju, ki učinkujejo navzven, in da z njihovo objavo razglasi, da jih bo v bodoče uporabljala v primerih, na katere se nanašajo, sama omejuje pri izvrševanju svojega polja proste presoje in od teh pravil ne more odstopiti, ne da bi bila, glede na okoliščine primera, sankcionirana zaradi kršitve splošnih pravnih načel, kot so načela enakega obravnavanja, pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo. Zato ni mogoče izključiti, da so taka pravila ravnanja pod nekaterimi pogoji in glede na njihovo vsebino lahko splošno veljavna in imajo lahko pravne učinke, zlasti administracija pa se od njih ne sme oddaljiti, razen v posebnem primeru in če poda razloge, ki so združljivi s splošnimi pravnimi načeli, kot sta načeli enakega obravnavanja ali varstva zaupanja v pravo, pod pogojem, da tak pristop ni v nasprotju z drugimi, hierarhično višjimi pravili prava Unije [...]« V zvezi s tem glej tudi npr. sodbi Splošnega sodišča v zadevi T-402/06 z dne 16. 9. 2013, Kraljevina Španija proti Evropski komisiji (Kohezijski sklad), tč. 130; T-661/14 z dne 14. 7. 2016, Republika Latvija proti Evropski komisiji (EKUJS, EKJS in EKSRP), tč. 73. O tem vprašanju tudi npr. Soos, G. in Gzorgyi, N., 2020, str. 259.

203 Svoj namen še posebej jasno pojasnjujejo zadnje smernice COCOF 2019 (kot so postavljene v nadaljevanju), ki na str. 2 izrecno navajajo: »Splošni namen teh smernic je dvojen: // – povečati pravno varnost za države članice. Zato je treba pojasniti okoliščine, v katerih lahko kršitve veljavnega prava Unije o javnem naročanju ali nacionalne zakonodaje v zvezi z njegovo uporabo privedejo do finančnih popravkov Komisije; // – zagotoviti sorazmernost. Zato je pomembno, da Komisija pri določanju finančnega popravka upošteva naravo in resnost nepravilnosti ter povezane finančne posledice za proračun Unije.«

204 Glej naslednjo točko tega (pod)poglavja.

morajo uporabljati v zvezi s finančnimi popravki, ki jih Komisija izvede v skladu s členoma 99 in 100 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006, ki bile potrjene s sklepom Komisije C(2011) 7321 z dne 19. 10. 2011 in so po vsebini nadgradile in nadomestile predhodne Smernice za popravke v okviru strukturnih skladov za programsko obdobje 2000–2006, ki jih je Komisija sprejela 2. marca 2001, C(2001) 476.²⁰⁵

Navedene smernice posebej ločujejo med:²⁰⁶

- »posameznimi nepravilnostmi«, pri katerih gre za enkratne napake, ki so neodvisne od drugih ugotovljenih napak in pomanjkljivosti v sistemih;
- »sistemskimi nepravilnostmi«, ko so napake posledica obstoja resnih pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in nadzora držav članic nad izvajanjem EU-sofinanciranih projektov, ter
- »sistemskimi pomanjkljivostmi«, ki so slabosti v sistemih upravljanja in nadzora.

Ob tej vsebinski klasifikaciji življenjskih primerov zadevne smernice vsebujejo izhodiščno lestvico za odmerjanje finančnih popravkov, kot je predstavljena v Tabeli 1.²⁰⁷

205 Glej obrazložitev sklepa Komisije C(2011) 7321 z dne 19. 10. 2011.

206 Kot je pojasnjeno v točki 1.4 na str. 3 in nasl. zadevnih smernic.

207 Glej tč. 2.3 navedenih smernic.

Tabela 1: Povzetek lestvice za odmerjanje finančnih popravkov po Smer-
nicah o načelih, merilih in okvirnih lestvicah, ki se morajo uporabljati v
zvezi s finančnimi popravki, ki jih Komisija izvede v skladu s členoma 99
in 100 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006

Odmerna stopnja:	Kdaj se posamezna odmerna stopnja uporabi:
100-odstotni popravek	Kadar so pomanjkljivosti v sistemu upravljanja in nadzora države članice ali nepravilnosti tako resne, da pomenijo popolno neupoštevanje pravil in so vsa zadevna plačila nepravilna. Ta stopnja se uporabi tudi v primeru goljufije ali malomarnosti države članice.
25-odstotni popravek	Kadar je sistem upravljanja in nadzora države članice hudo pomanjkljiv in obstaja dokaz o obsežnih nepravilnostih in malomarnostih pri odpravljanju nepravilnosti ali goljufivih praks – ker se lahko upravičeno predpostavlja, da bodo zaradi možnosti ne-kaznovane predložitve nepravilnih zahtevkov nastale izjemno velike izgube za proračun EU. Popravek te stopnje je ustrezen tudi v posameznem primeru, ko gre za resne nepravilnosti, ki pa ne razveljavijo celotne dejavnosti.
10-odstotni popravek	Kadar sistem upravljanja in nadzora ne deluje ali pa deluje tako slabo ali neredno, da je povsem neučinkovit pri ugotavljanju upravičenosti zahtevka ali preprečevanju nepravilnosti – ker je mogoče razumno sklepati, da je obstajalo veliko tveganje obsežne izgube za proračun EU. Oz. kadar gre v posameznem primeru za zmerno resne posamezne ali sistemske nepravilnosti.
5-odstotni popravek	Kadar sistem upravljanja in nadzora deluje, vendar ne tako dosledno, pogosto ali poglobljeno, kakor določajo predpisi EU – ker je mogoče razumno sklepati, da sistem upravljanja in nadzora ne zagotavlja zadostne ravni zanesljivosti glede pravilnosti zahtevkov in da obstaja znatno tveganje za proračun EU. Oz. kadar gre za manj resne posamezne ali sistemske nepravilnosti v posameznih operacijah.

Ob podani lestvici²⁰⁸ pa tudi same smernice posebej podčrtujejo relativnost oziroma zgolj izhodiščno naravo predlaganih temeljnih odmernih stopenj finančnih popravkov,²⁰⁹ saj je, kot uvodoma predstavljeno, pri vsakem, tudi pavšalnem, odmerjanju finančnih popravkov, treba izhajati iz temeljnih kriterijev, ki jih je v zvezi s tem postavilo Sodišče, oz. iz aplikacije le-teh na konkretne okoliščine posameznega primera, v katerem se odmerja finančni popravek.

2.7.2.2. Posebne smernice za odmerjanje finančnih popravkov zaradi (domnevnih) nepravilnosti na področju javnega naročanja

Pravo EU namenja posebno pozornost zagotavljanju pogojev za čim bolj nemoteno delovanje konkurenčnih silnic na skupnem trgu EU. Eden od ključnih mehanizmov v tem okviru so tudi postopki javnega naročanja, saj so enotna pravila obeh direktiv o javnem naročanju²¹⁰ in direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb²¹¹ prvenstveno namenjena zagotavljanju konkurence na skupnem evropskem trgu oziroma preprečevanju, da bi subjekti javnega prava (naročniki oziroma javni naročniki) brez izvedbe ustreznih postopkov, ki omogočajo čim bolj enakovredno konkuriranje interesentov za izvedbo nekega posla, favorizirali posamezne subjekte,²¹² s čimer bi bile lahko konkurenčne silnice izkrivljene ali celo zatrte, pos-

208 Isti razpon stopenj oziroma temeljno ista izhodišča za odmerjanje finančnih popravkov so bila uporabljena tudi v drugih »splošnih« smernicah za odmerjanje finančnih popravkov na drugih področjih, gl. tudi npr.:

- Smernice o načelih, merilih in okvirnih lestvicah v zvezi s finančnimi popravki, ki jih Komisija izvede v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1198/2006, ki so bile sprejete za področje Evropskega sklada za ribištvo;
- Smernice o načelih, merilih in okvirnih lestvicah, ki se uporabljajo v zvezi s finančnimi popravki, ki jih Komisija izvede v okviru štirih skladov splošnega programa Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov.

209 Gl. npr. točki 2.4 in 2.5 navedenih smernic.

210 Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES, UL L 94, 28. 3. 2014, str. 65–242, ter Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštних storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES, UL L 94, 28. 3. 2014, str. 243–374.

211 Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb, UL L 94, 28. 3. 2014, str. 1–64.

212 »Treba bi bilo zagotoviti, da nobeno izvzeto javno-javno sodelovanje ne izkrivlja konkurence glede na zasebne gospodarske subjekte, tako da zasebnemu izvajalcu storitev zagotavlja prednost pred njegovimi konkurenti« (tretji odstavek uvodne izjave 31 Direktive 2014/24/EU).

ledica tega pa bi bil okrnjen gospodarski razvoj.^{213 214} Na poseben pomen tega področja v pravnem redu EU kaže tudi dejstvo, da je Komisija poleg v prejšnjem poglavju predstavljenih »splošnih« sprejela tudi specialne smernice za odmerjanje finančnih popravkov zaradi (domnevnih) nepravilnosti na področju javnega naročanja.

Dasiravno zasledimo tovrstne smernice že pred tem,²¹⁵ glede na okoliščino, da so (vsaj pred našimi nacionalnimi sodišči – kot je predstavljeno v naslednjem poglavju) najstarejše danes še aktualne smernice za odmerjanje finančnih popravkov zaradi (domnevnih) nepravilnosti na področju javnega naročanja tiste, ki se nanašajo na kohezijsko obdobje 2007–2013 (krajše poimenovane tudi smernice COCOF 2007), pregled smernic časovno začnemo s tem dokumentom, ki mu za sledeči kohezijski obdobji do danes sledijo še smernice COCOF 2013 in COCOF 2019, kot je predstavljeno v nadaljevanju.

Glede napak, ki so posledica nepravilnosti pri izvedbi postopkov javnega naročanja v okviru EU-sofinanciranih projektov, je tako Evropska komisija dne 29. 11. 2007 sprejela dokument COCOF 07/0037/03 (v nadaljevanju tudi: smernice COCOF 2007), s katerim je podala splošne usmeritve svojim službam za oblikovanje višine njihovih zahtevkov do držav članic glede

213 Dana pravila izhajajo iz temeljne predpostavke, da je prost trg oziroma okolje, ki zagotavlja največjo možno stopnjo konkurence med subjekti na trgu, praviloma zagotovilo za optimalen gospodarski razvoj, kar poudarja tudi besedilo preambul direktiv o javnem naročanju in podeljevanju koncesij: »Oddaja javnih naročil, ki jo izvedejo organi držav članic ali se izvede v njihovem imenu, mora biti v skladu z načeli Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti z načeli prostega pretoka blaga, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev (uvodna izjava 1 Direktive 2014/24/EU; smiselno enako tudi preambuli direktiv 2014/23/EU v uvodni izjavi 4 oziroma 2014/25/EU v uvodni izjavi 2).«

214 V zvezi s tem gl. tudi npr. Mužina, A. in Rejc, Ž., 2017. Na tem mestu naj ob tem zgolj izpostavim zmotno stališče, kot ga je glede namena postopkov javnega naročanja zavzelo nacionalno sodišče v svoji praksi (gl. VSRS sklep III Ips 157/2017 oz. VSRS sklep III Ips 61/2018, tč. 20 obrazložitve), in sicer da naj bi bil domnevno »glavni namen postopkov oddaje javnih naročil gospodarna nabava blaga, storitev in gradenj, kar v prvi vrsti pomeni dosego (naj)nižje cene.« Ne samo, da navedeno ne drži glede na zgoraj že citirana pojasnila, kot jih dajejo neposredno relevantne EU-direktive o javnem naročanju – če bi to držalo, pravila o javnem naročanju tudi ne bi urejala situacij, kot je npr. »neobičajno nizka ponudba« (prim. tudi npr. 86 člen ZJN-3), iz katerih je razvidno, da pravo javnega naročanja izrecno ne dopušča med drugim tega, da bi javni naročniki dobili blago, storitve ali gradnje »prepoceni«, tj. po ceni, ki ni tržna in ki kot taka tudi negativno vpliva na konkurenco na trgu.

215 Gl. npr. predhodne Smernice o načelih, merilih in okvirnih lestvicah, ki naj jih uporabljajo službe Komisije pri določanju finančnih popravkov v skladu s členom 39(3) Uredbe (ES) št. 1260/1999 z dne 21. 6. 1999 o splošnih določbah o Struk. skladih.

finančnih popravkov, ki jih od držav članic zahteva Evropska komisija,²¹⁶ v zvezi s postopki javnih naročil, ki so bila sofinancirana iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada v programskih obdobjih 2000–2006 in 2007–2013.

Za razliko od »splošnih« smernic smernice COCOF zelo konkretno popisujejo možne kršitve pravil javnega naročanja ter jih rangirajo s pavšalnimi popravki rangov 100 %, 25 %, 10 % ali 5 % – torej skušajo konkretno aplicirati izhodišča oz. temeljno lestvico, kot jo vsebujejo »splošne smernice«, na (domnevne) kršitve pravil javnega naročanja. Pri tem pa jih temeljno sestavljata dve tabeli naštetih kršitev in pripadajočih »priporočenih popravkov«:

- tabela, ki se nanaša na pogodbe, ki so zajete v direktivah Skupnosti o javnih naročilih, tj. pogodbe o izvedbi javnih naročil, ki glede na njihov predmet presegajo določen vrednostni prag.²¹⁷ Tabela kršitev za to skupino pogodb zajema 12 skupin domnevnih kršitev;
- druge pogodbe. Tabela kršitev za to skupino pogodb zajema 4 skupine domnevnih kršitev, pri čemer je – kot gre razumeti, glede na evidentno nižjo abstraktno stopnjo nevarnosti posamezne kršitve za delovanje konkurence na trgu EU pri manjših poslih – za istovrstne kršitve predlagana znatno nižja stopnja finančnega popravka.

216 V drugem odstavku pojasnil na str. 1/11 Smernic COCOF 2007 je izrecno poudarjeno, da so naslovnik (le) »službe Komisije«.

217 Glede aktualnih vrednostnih pragov oz. mejnih vrednosti EU skladno z delegiranimi uredbami, ki spreminjajo EU-direktive o javnem naročanju in podeljevanju koncesijskih pogodb, gl. npr. na spletnih straneh Evropske komisije: Thresholds.

Tabela 2: Ilustrativni prikaz dualne ureditve smernic COCOF 2007: smernici št. 1 in 22

Št. smernice	Nepravilnost		Priporočeni popravek
1	Neupoštevanje postopkov glede obveščanja	Pogodba je bila sklenjena brez upoštevanja določb glede obveščanja iz direktiv Skupnosti o javnih naročilih, z izjemo primerov pod št. 2 v nadaljevanju. Gre za zelo očitno neupoštevanje enega od pogojev sofinanciranja Skupnosti.	100 % zneska ugotovljeno nepravilne pogodbe
22	Neupoštevanje ustrezne stopnje obveščanja in preglednosti	Pogodba, sklenjena brez natečajnega postopka, kar pomeni neupoštevanje načela preglednosti.	25 % zneska pogodbe

Kot je ilustrativno prikazano v Tabeli 2, je po smernicah COCOF 2007 za vsebinsko temeljno isto kršitev, npr. popolno nespoštovanje postopkov obveščanja pred oddajo posla, v primeru, ko gre za pogodbo nad vrednostim pragom direktiv EU o javnem naročanju, priporočen finančni popravek v višini 100 % (smernica št. 1); za pogodbo, ki glede na vrednost predmeta pade pod to mejo, pa 25 % (smernica št. 22).

Naslednje smernice za odmerjanje finančnih popravkov zasledimo v zvezi s sklepom Evropske komisije z dne 19. 12. 2013 št. C (2013) 9527, s katerim je ob začetku finančne perspektive 2013–2020 potrdila novelirane t. i. Smernice COCOF 2013, ki so nadomestile predhodne COCOF 2007,²¹⁸ kot so predstavljene zgoraj. Z vidika pristopa oz. vsebine te smernice izhajajo iz istega pristopa kot predhodne, pri čemer pa je mogoče evidentirati nekatere razlike:

- Ne vsebujejo več dveh tabel, ki bi finančne popravke posebej (ter vsebinsko različno) priporočali, poenostavljeno, za pogodbe o izvedbi javnega naročila nad/pod vrednostnim pragom EU.

²¹⁸ Glej uvodno izjavo 5 sklepa EK št. C(2013) 9527 z dne 19. 12. 2013 oz. pojasnilo na str. 3, v uvodu k zadevnim smernicam COCOF 2013.

- Vsebinsko so obsežnejše tako z vidika večjega števila identificiranih situacij, v katerih naj se aplicirajo finančni popravki (tj. število smernic je večje), kot tudi glede same vsebine meril pri posameznih smernicah.
- Razširjajo področje svoje uporabe, da zajema tudi druge izdatke in ne samo tiste iz strukturnih skladov ali Kohezijskega sklada, kot je veljalo za COCOF 2007.²¹⁹

219 Gl. tudi pojasnila na str. 3 zadevnih smernic.

Tabela 3 ilustrativno prikazuje vsebinsko dopolnjen pristop k podajanju smernic na primeru smernice št. 1 iz zadevnih tabel COCOF 2013:

Tabela 3: Ilustrativni prikaz opisa smernic v COCOF 2013; smernica št. 1

Št.	Vrsta nepravilnosti	Pravo, ki se uporablja/referenčni dokument	Opis nepravilnosti	Stopnja popravka
1	Obvestilo o naročilu ni bilo objavljeno.	Člena 35 in 58 Direktive 2004/18/ES. ²²⁰ Člen 42 Direktive 2004/17/ES. Oddelek 2.1 razlagalnega sporočila Komisije št. 2006/C 179/02.	Obvestilo o naročilu ni bilo objavljeno v skladu z zadevnimi predpisi (npr. objava v Uradnem listu Evropske unije (UL EU), če se to zahteva v skladu z direktivami).	100 %. 25 %, če se v skladu z direktivami zahteva objava obvestila o naročilu in obvestilo o naročilu ni bilo objavljeno v UL EU, ampak je bilo objavljeno na način, ki zagotavlja, da ima podjetje s sedežem v drugi državi članici dostop do ustreznih informacij glede javnega naročila, preden se naročilo odda, tako da bi lahko predložilo ponudbo ali izrazilo svoj interes za sodelovanje pri pridobitvi navedenega javnega naročila. V praksi to pomeni, da je bilo obvestilo o naročilu objavljeno na nacionalni ravni (v skladu z ustreznimi nacionalnimi predpisi) ali da so se upoštevali temeljni standardi za objavo obvestila o naročilu. Za več podrobnosti o teh standardih glej oddelek 2.1 razlagalnega sporočila Komisije št. 2006/C 179/02.

Za zadnjo finančno perspektivo pa so bile nazadnje s sklepom Komisije C(2019) 3452 z dne 14. 5. 2019 potrjene še smernice COCOF 2019, ki pa metodološko povsem sledijo predhodnim smernicam COCOF 2013, ki jih pretežno dopolnjujejo le z dodatno sodno prakso Sodišča Evropske

²²⁰ Gre za v letu 2013 veljavne direktive EU o javnem naročanju, ki so jih v letu 2014 nadomestile aktualne direktive.

unije ter sklici na nove direktive o javnem naročanju oziroma relevantne dokumente, nastale v vmesnem času.

2.7.2.3. Skupna pravna izhodišča glede vseh smernic za določanje finančnih popravkov

Ob zgornji predstavitvi dosedanjih »splošnih« in »javnonaročniških« smernic Komisije za odmerjanje finančnih popravkov pa je mogoče ob izpostavljenih razlikah za vse smernice identificirati nekatera skupna izhodišča, kot jih lahko evidentiramo v naslednjih vidikih:

- Začenši s »splošnimi« smernicami iz leta 2011, kar vključuje vse kasnejše smernice za odmerjanje (pavšalnih) finančnih popravkov, so bile vse smernice potrjene s sklepi Komisije in navedene kot priloga le-teh.²²¹ Po svoji naravi so sklepi v pravu EU zavezujoči za njihove naslovnike²²² – v primeru predmetnih smernic so to službe Evropske komisije. Vse zgoraj navedene smernice za odmerjanje finančnih popravkov tako po svoji vsebini predstavljajo zavezujoča delovna navodila službam Evropske komisije za odmerjanje finančnih popravkov v razmerju Evropska komisija – države članice.
- Vsebinsko se nobene od zadevnih smernic za odmerjanje finančnih popravkov ne nanašajo na postopke uveljavljanja finančnih popravkov na nacionalnih ravneh, tj. v razmerjih (posamezna) država članica – upravičenci do sofinancerskih sredstev. Uporaba istih ali podobnih meril, kot jih vsebujejo smernice, se za nacionalne postopke odmerjanja

221 Gl. npr. sklep Komisije C(2011) 7321 (ki se nanaša na potrditev »splošnih« smernic za odmerjanje finančnih popravkov v letu 2011); sklep Komisije C(2013) 9527 (smernice COCOF 2013); sklep Komisije C(2019) 3452 (smernice COCOF 2019). Predhodne smernice, npr. COCOF 2007, pa (še) niso bile predmet formalne potrditve s sklepom Komisije, kot razberemo tudi iz literature – gl. npr. Soos in Nyikos, 2019, str. 259.

222 O t. i. sekundarnih virih prava EU, med katere spadajo tudi sklepi, gl. med drugimi Trstenjak, V. in Brkan, M.: 2018, str. 175 in nasl.; Ferčič, A., Hojnik, J. in Tratnik, M., 2011, str. 76 in nasl.

oz. uveljavljanja finančnih popravkov zgolj priporoča.²²³ Priporočilo Komisije pa tudi sicer ni pravno zavezujoč pravni akt.²²⁴

- Vse smernice temeljno izhajajo iz iste izhodiščne lestvice za odmerjanje finančnih popravkov, ki jo sestavljajo odmerne stopnje 5 %, 10 %, 25 % in 100 %.²²⁵
- Če je v posameznem primeru mogoč natančen izračun finančnega popravka, se smernice, ki vsebujejo merila za pavšalne popravke, ne uporabijo.²²⁶
- Smernice po vsebini predstavljajo zgolj izhodiščni pripomoček za enotno in sorazmerno določanje finančnega popravka, pri čemer pa je skladno s sodno prakso SEU pri izrekanju finančnih popravkov vedno treba postopati ob upoštevanju vseh treh relevantnih kriterijev (tj. narave ugotovljene nepravilnosti, njene resnosti ter finančne izgube zadevnega sklada), torej je tudi v tem primeru »nujna preučitev od primera do primera, pri čemer se upoštevajo vse okoliščine vsake zadeve, ki so upoštevne glede na eno od teh treh meril«.²²⁷

223 Str. 1 smernic COCOF 2007: »Odgovornim organom v državah članicah se priporoča uporaba istih meril in lestvic [...]« Str. 3 »splošnih« smernic iz 2011: »Priporoča se, da države članice uporabljajo ista merila in stopnje pri odpravljanju nepravilnosti, ki jih ugotovijo njihove lastne službe pri kontrolah in revizijah [...] razen če želijo uporabiti podrobnejša pravila ob upoštevanju teh smernic in načela sorazmernosti.« Na str. 4 smernic COCOF 2013 oz. na str. 2 smernic COCOF 2019 EK prav tako državam članicam le priporoča uporabo enakih meril in stopenj po vzoru zadevnih smernic. V zvezi s tem glej tudi npr. sodbo Sodišča EU C-175/23 z dne 4. 10. 2024, Obshtina Svishtov proti Rokovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Regioni v rastezh« 2014–2020 (kohezija).

224 V zvezi s tem poleg v predhodnih opombah že navedene literature gl. tudi s procesnega vidika postopka npr. Varanelli, L., 2010, str. 44 in nasl.

225 To je izrecno pojasnjeno npr. na str. 3 smernic COCOF 2013.

226 Smernice COCOF 2007, str. 3: »Znesek finančnega popravka se oceni, vedno kadar je to mogoče, na podlagi posameznih dokumentov in je enak znesku izdatka, ki je bil v zadevnih primerih napačno zaračunan skladu [...] Kadar finančni popravek ni natančno določljiv, ker nanj vpliva preveč spremenljivk ali se njegovi učinki razpršijo, se uporabijo pavšalne stopnje.« Oz., z drugimi besedami, smernice COCOF 2013, str. 6: »Te stopnje popravkov se uporabljajo, kadar ni mogoče natančno kvantitativno določiti finančnih posledic za zadevno naročilo.«

227 Temeljno navedeno pojasnjujejo tudi same smernice, gl. npr. smernice COCOF 2007, str. 4: »Pavšalni popravki se določijo v skladu z resnostjo posamezne kršitve in finančnimi posledicami nepravilnosti.« V zvezi s tem prim. tudi poglavje 3.7.3.

- Če ni škode oz. finančnih posledic (za proračun EU), odmerjanje kakršnegakoli finančnega popravka ni utemeljeno.²²⁸

²²⁸ Npr. smernice COCOF 2013, str. 7: »Ko je nepravilnost izključno formalne narave brez kakršnega koli dejanskega ali možnega finančnega učinka, se ne bo izvedel noben popravek.«

2.8. Narava in resnost nepravilnosti

Naslednji element, ki ga mora Komisija vsebinsko upoštevati pri odločanju glede uveljavljanja finančnih popravkov, je element resnosti nepravilnosti. Gre torej za vprašanje intenzitete protipravnega postopanja države članice pri konkretni kršitvi, v zvezi s katero se odmerja finančni popravek. V zvezi s tem elementom gre predvsem poudariti, da je naložitev totalnega finančnega popravka, tj. po 100-% stopnji, lahko utemeljena le v dveh položajih:

- prvič, v položaju, v katerem država članica določene odhodke iz skladov EU odobri brez vsakršne pravne podlage v pravu EU,
- ter drugič, v položaju, ko je – ob siceršnjem obstoju pravne podlage za konkretne odhodke v pravu EU – kršitev na strani države članice oziroma delovanje njenega sistema upravljanja in nadzora tako pomanjkljivo, da postanejo vsa relevantna plačila posledično nepravilna.²²⁹

Pri vseh vmesnih položajih, tj. ko kršitev oziroma napaka v delovanju sistema upravljanja in nadzora ni tako huda, da bi terjala uveljavljanje totalnega finančnega popravka, pa je uveljavljanje finančnih popravkov s strani Komisije tudi v okviru tega elementa nujno podvrženo zamejitvi, ki jo postavlja temeljno načelo sorazmernosti. Skladno s tem načelom namreč ravnanje institucij Unije ne prestopi meje tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, ter morajo tudi sicer le-te izmed različnih možnih ukrepov uporabiti najmanj omejujočega, povzročene neprijetnosti za prizadete subjekte pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje – kar je tudi v zadevah, ki se nanašajo na finančne popravke, Sodišče Evropske unije že velikokrat opozorilo v svoji praksi.²³⁰

Eden od ključnih elementov v procesu odmerjanja finančnih popravkov je tudi vprašanje narave (domnevnih) nepravilnosti, ugotovljenih na strani države članice oziroma v njenem sistemu upravljanja in nadzora. Sodna praksa Sodišča glede tega elementa v zadevnih postopkih med Komisijo

²²⁹ Gl. tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca v zadevi C-404/19 P z dne 3. 9. 2020, Francoska republika proti Evropski komisiji (EKJS), tč. 34.

²³⁰ Gl. npr. sodbo Splošnega sodišča T-682/16 z dne 26. 9. 2018, Francija proti Komisiji (EKJS), tč. 118. Enako tudi npr. sodbe Splošnega sodišča T-86/08 z dne 5. 7. 2012, Helenska republika proti Evropski komisiji (EKUJS), tč. 72; T-384/10 z dne 29. 5. 2013, Kraljevina Španija proti Evropski komisiji (Kohezijski sklad), tč. 133; T-402/06 z dne 16. 9. 2013, Kraljevina Španija proti Evropski komisiji (Kohezijski sklad), tč. 119; T-112/15 z dne 30. 3. 2017, Helenska republika proti Evropski Komisiji (EKUJS; EKJS in EKSRP), tč. 79.

in državami članicami je precej skopa. Iz nje tako npr. razberemo, da v posameznih primerih »Komisija ni izvedla dolžnih popravkov [...] ampak je nepravilnosti dopuščala iz razloga pravičnosti«. ²³¹

Vsebinskih pojasnil glede okoliščin in razlogov za takšno odločitev Komisije mi sicer ni uspelo identificirati, saj se sodbe v zvezi s tem sklicujejo na neke pretekle primere, ki, kot razumem, niso bili predmet sodne obravnave pred Sodiščem EU. Vendar pa gre iz navedenega razbrati, da je očitno tudi Komisija v nekaterih primerih, glede na konkretne okoliščine obravnavane zadeve, menila, da je kljub izpolnitvi drugih pogojev narava določene nepravilnosti bila taka, da od države članice ne bi bilo pravično terjati finančnih popravkov v zvezi s tem. Torej, da je pri obravnavi konkretnega primera (domnevne) kršitve ugotovila takšne okoliščine, v katerih je teža očitka nepravilnosti države kršiteljice tako neznatna, da zoper njo v zvezi s tem ne bi bilo pravno utemeljeno postopati.

Glede na splošen pomen in uporabo pojma »(ne)pravičnost« se sicer zdi, da bi z vidika kriterija narave nepravilnosti uveljavljanje finančnega popravka (v celoti ali deloma) bilo še posebej pravno nevzdržno v primerih, ko vzroka za določeno nepravilnost ne bi mogli pripisati primarno odgovornemu subjektu, torej državi članici; torej ko glede na specifične okoliščine konkretnega primera zadevni državni članici dejansko ne bi mogli očitati odgovornosti za zadevno nepravilnost. Kot primere, v katerih bi bilo glede na naravo nepravilnosti nepravilno terjati finančne popravke, si lahko tako predstavljamo predvsem primere, ko bi posamezni nepravilnosti botroval nek nepredviden (in ob ustrezni strokovni skrbnosti nepredvidljiv) zunanji vpliv.

Pri tem tudi razumem, da bi bilo v tem kontekstu treba vsebinsko upoštevati tudi morebitni soprispevek Komisije k ravnanju države članice v posamezni zadevi. Če bi bilo mogoče zaključiti, da je izvorni razlog za posamezno napako v celoti ali deloma na strani Komisije, bi namreč prav tako šlo za situacijo, ko bremena finančnega popravka ne bi bilo pravno vzdržno pripisati (le) državi članici. Na takšno razumevanje na prvi pogled napotuje tudi praksa Sodišča, ki je v konkretnem primeru ob pisnem sporočilu Komisije državi članici glede domnevnih nepravilnosti v posameznih sofinancerskih zadevah, ki je bilo poslano prepozno, da bi lahko država članica izvedla tam predlagane korektivne ukrepe, izpostavila, da državi članici ni mogoče očitati nepravilnosti in od nje terjati plačila finančnega

popravka v zvezi s tem, saj je nezmožnost pravočasne izpolnitve (konkretno: popravni ukrepov) v danem primeru povzročila sama Komisija.²³²

²³² Tak primer obravnava npr. sodba Splošnega sodišča T-2/11 z dne 7. 6. 2013, Portugalska republika proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRP), tč. 81: »Vendar je treba ugotoviti, da v obravnavanem primeru rezultati, ki so podlaga za korektivne ukrepe, niso bili posredovani, takoj ko je bilo mogoče, ker je Komisija rezultate preiskave posredovala šele 5. decembra 2006, s čimer je portugalskim organom preprečila izvedbo korektivnih ukrepov v zvezi s tržnima letoma 2005 in 2006, ki sta se že iztekli.« Oz., kot je poudarjeno v tč. 83: »Vendar obveznost Komisije, da upošteva položaj, v katerem nepravilnosti utemeljujejo uporabo obstoječega finančnega popravka, kot v obravnavani zadevi, ne more nastati po posredovanju pisnega sporočila na dan, ko je postalo nemogoče, da bi zadevna država članica odpravila ugotovljene nepravilnosti, ker jih država članica lahko odpravi šele takrat, ko je obveščena o tem položaju.«

Kazalo poglavja

3.1. Glede regresa finančnega popravka Evropske komisije	89
3.2. Dvofaznost postopka dodeljevanja sofinancerskih sredstev	93
3.3. Okviri pravnomočnosti akta o pravici do sredstev	96
3.3.1. Akt o pravici do sofinanciranja v zadevah, kjer druga faza poteka upravno	96
3.3.2. Akt o pravici do sofinanciranja v zadevah, kjer druga faza poteka civilnopravno	102
3.3.2.1. Kritika dosedanje sodne prakse z vidika pravic upravičenca: pobeg uprave na področje zasebnega prava?	108
3.3.2.2. Kritika dosedanje sodne prakse z vidika pravnih dolžnosti RS do EU.	114
3.4. Pravna narava pogodbe o sofinanciranju (iz sredstev EU)	116
3.4.1. Uvodno o upravni pogodbi	116
3.4.1.1. Temeljna primerjalno-teoretska izhodišča	116
3.4.1.2. Upravna pogodba v slovenski pravni ureditvi	120
3.4.2. Sistematizacija javnopravno reguliranih pogodb z vidika njihove vsebine: most med pogodbo civilnega prava in upravno pogodbo.	122
3.4.2.1. Popolnoma zasebne pogodbe	127
3.4.2.2. Zasebne javnopravno regulirane pogodbe	127
3.4.2.3. Upravno-zasebnopravne pogodbe	128
3.4.2.4. Upravne pogodbe	129
3.4.3. Pogodba o sofinanciranju (iz sredstev EU)	132
3.4.3.1. Umestitev pogodbe o sofinanciranju v model javnopravne regulacije pogodb	132
3.4.3.2. De lege lata: dosednji vidiki sodne prakse in razprava	135
3.4.3.3. De lege ferenda: vprašanje (ne)primernosti uporabe civilnopravnega instituta pogodbe za urejanje EU-sofinancerskih razmerij	143
3.5. Nepravilnosti (pri izvedbi sofinanciranega projekta)	146
3.6. Finančne posledice/škoda (zaradi nepravilnosti upravičencev do sofinanciranja)	151
3.6.1. Domača sodna praksa: prva naziranja	152
3.6.2. VSRS sodba III Ips 157/2015 idr., vse z dne 18. 4. 2017.	153
3.6.3. VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019.	156
3.6.4. VSRS sklep II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019	158
3.6.5. VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020.	162
3.6.6. VSRS sodba III Ips 17/2020 z dne 15. 9. 2020	164
3.6.7. VSRS sodba in sklep III Ips 10/2020 z dne 13. 10. 2020.	167
3.7. Smernice za odmerjanje finančnih popravkov – nacionalni vidik	170
3.7.1. Pravna podlaga za uporabo smernic v predpisih	171
3.7.2. Pravna podlaga za uporabo smernic v pogodbah (o sofinanciranju)	177
3.7.3. Smernice zgolj kot izhodišče za odmerjanje finančnega popravka	183
3.8. Narava in resnost nepravilnosti	186
3.8.1. Obseg in teža nepravilnosti.	186
3.8.2. Verjetnost nastanka škode za proračun	187
3.8.3. Jasnost obveznosti in subjektivne okoliščine na strani upravičenca	188
3.8.4. (So)prispevek tretjega k nastanku nepravilnosti	188
3.8.4.1. (So)prispevek pogodbenega partnerja	188
3.8.4.2. (So)prispevek države	189
3.8.4.2.1. Aktivni (so)prispevek države	189
3.8.4.2.2. Pasivni (so)prispevek države	195
3.9. Pravna narava zahtevka/tožbe na uveljavitev finančnih popravkov	200
3.9.1. Razmejitev med finančnim popravkom in upravno kaznijo	200
3.9.2. Dosedanja sodna praksa glede opredelitve zahtevka na plačilo finančnih popravkov	201
3.9.3. Razprava	206

3

FINANČNI POPRAVKI DRŽAVE ČLANICE (REPUBLIKE SLOVENIJE)

To poglavje je namenjeno obravnavi pravnih vprašanj in dilem, ki se našajo na nacionalni del sistemov upravljanja in nadzora v okviru izvajanja procesov deljenega upravljanja s sofinancerskimi sredstvi iz skladov EU, skozi prizmo prakse nacionalnih sodišč in Sodišča. Ta razmerja se v praksi namreč izkažejo za še posebej kompleksna, saj se v njih prepletajo tako vprašanja usklajenosti in medsebojnega dopolnjevanja prava EU in nacionalnega prava, kar se odslikava tudi v praksi Sodišča EU glede postavljanja predhodnih vprašanj²³³ s področja finančnih popravkov s strani pristojnih tribunalov Republike Slovenije,²³⁴ kot tudi številna nacionalnopravna vprašanja, ki segajo tako na področje upravnega kot civilnega prava.²³⁵

Tudi procesno pa so v našem pravnem sistemu obravnavana tako v upravnopravnih kot tudi v civilnopravnih postopkih, pred različnimi forumi oziroma sodišči (pravno sodišče, Upravno sodišče), kar se po oceni avtorja v smislu nevarnosti neenotnosti sodne prakse večkrat izkaže za še posebej problematično. Sodni senati, ki jih sestavljajo strokovnjaki z različnih pravnih področij, namreč v posameznih primerih bistveno podobne situacije in z njimi povezana pravna vprašanja razumejo, vrednotijo in razlagajo iz povsem različnih zornih kotov; tako prihaja v sodni praksi v posameznih situacijah tudi do diametralno različnih pravnih interpretacij – kot je predstavljeno v nadaljevanju.

233 Glede postopka predhodnega odločanja Sodišča EU splošno npr. Varanelli, L., 2010; Trstenjak, V. in Brkan, M., 2018, str. 252 in nasl.; Foster, N., 2017, str. 192 in nasl.

234 O prvih predhodnih vprašanjih v praksi slovenskih sodišč zasledimo tudi posebno poročila v domači strokovni literaturi. Erbežnik, A., 2009, pri tem npr. problematizira »neposredovanje predhodnih vprašanj« s strani slovenskih sodišč. Kukovec, D., 2011, pa postavitev predhodnega vprašanja opredeljuje za »hvale vredno dejanje Upravnega sodišča RS«.

235 Na tem mestu naj dodamo, da je bilo postopanje Republike Slovenije oz. njenih pristojnih organov v zvezi s tem tudi predmet Revizijskega poročila Računskega sodišča RS št. 3263-1/2015/55 z dne 8. 8. 2017: Upravljanje z nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji.

3.1. Glede regresa finančnega popravka Evropske komisije

Glede na dvonivojski sistem financiranja iz EU-skladov gre najprej obravnavati vprašanje relacije med postopkom zaradi finančnih popravkov na ravni Evropska komisija – država članica in postopkom na ravni država članica – upravičenec do sofinanciranja v primeru, ko se v zvezi z istim sofinanciranim projektom vodita procesa na obeh ravneh. V tej zvezi v domači strokovni literaturi zasledimo naslednje pojasnilo:

»Na utemeljevanje tožnikov v posameznih primerih, da iz odločbe, ki jo je Komisija naslovila na posamezno članico o tem, da posameznega odhodka ne bo priznala v breme Skupnosti, neposredno izhaja zahtevek države članice za povračilo izplačanih sredstev, da jih torej odločba Komisije zadeva neposredno, je Sodišče Evropskih skupnosti odgovorilo, da odločba Komisije o utemeljenosti izdatkov zadeva samo finančna razmerja med Skupnostjo in državo članico. Zahtevek za vračilo pomoči proti prejemniku lahko neposredno izhaja samo iz odločbe pristojnega organa države članice. Odločba, ki jo Komisija naslovi na posamezno državo članico in z njo izloči posamezen izdatek iz financiranja v breme proračuna Skupnosti, ne vzpostavi samodejno zahtevka države članice proti prejemniku, saj lahko posebne okoliščine utemeljujejo odločitev države članice, da ne zahteva povračila zneskov, za katere je država članica menila, da jih je pooblaščenca izplačati.«²³⁶

Prav tako je bilo po vedenju avtorja do sedaj tudi v domači sodni praksi načelno enotno zavzeto stališče, da med obema postopkoma ni neposredne vsebinske povezave v smislu, da država v primeru, ko jo zaradi domnevnih napak na konkretnem sofinanciranem projektu v razmerju do Evropske komisije doletijo določene posledice (poenostavljeno: dolžnost plačila

236 Avsec, F., 2006, str. 866 – ki se pri tem sklicuje na sodbo Sodišča v zadevi C-11/76 z dne 7. 2. 1979, Nizozemska proti Komisiji (EKUJS).

finančnega popravka), ne more le-teh neposredno regresirati v razmerju do upravičenca do sofinanciranja pri tem konkretnem projektu.²³⁷

Nadalje v praksi sodišč zasledimo poudarek, da (posledično) tudi ni nujno, da je pri finančnih popravkih v razmerju Evropska komisija – država članica in država članica – upravičenec do sofinanciranja, ki se ev. vodita v zvezi z domnevnimi kršitvami oz. napakami na istem sofinanciranem projektu, predmet obravnave isti znesek finančnega popravka.²³⁸ Oziroma tudi če Evropska komisija od države ne bi v posameznem primeru zahtevala ničesar, to ne izključuje postopka za odmero finančnih popravkov na relaciji država članica – upravičenec do sofinanciranja.²³⁹

Stališče o potrebnem ločevanju med postopkoma na ravneh Evropska komisija – država članica ter država članica – upravičenec do sofinanciranja gre še dodatno podpreti tudi z vidika procesnih pravic upravičencev pred nacionalnim tribunalom. V postopke glede domnevnih nepravilnosti oz. finančnih popravkov, ki jih (sicer v zvezi z njihovimi sofinancerskimi projekti) vodi Evropska komisija proti državi članici, po vedenju avtorja Republika Slovenija upravičencev do sofinanciranja namreč (vsaj v zvezi z do sedaj obravnavanimi zadevami pred nacionalnimi sodišči) ni v ničemer vsebinsko vključevala, niti jih o teh postopkih sploh ni obveščala. V teh postopkih pred Evropsko komisijo tako upravičenci sploh niso imeli možnosti sodelovati, zato bi bil »avtomatizem regresiranja« posledic tovrstnih postopkov (v obliki finančnega popravka ali katerikoli drugi obliki) očitno v koliziji tudi s pravico upravičencev do izjave in sodelovanja v postopku.

237 VSL sodba in sklep I Cpg 273/2017 z dne 9. 5. 2018, tč. 10: »Uredba ne omogoča enostavnega regresiranja zneska finančnega prispevka, ki ga je morala v postopku pred EK plačati tožeča stranka, na toženo stranko [...]«; gl. tudi npr. VSL sodbo II Cp 2639/2017 z dne 6. 6. 2018, tč. 11, oz. VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019, tč. 16: »Vendar pa po presoji Vrhovnega sodišča v materialnem pravu ni podlage, da bi lahko država članica od upravičenca v smislu regresa, torej avtomatično in ne glede na okoliščine posameznih primerov, zahtevala vračilo zneska finančnega popravka, ki ga je državi članici v skladu s svojimi smernicami predlagala EK, zgolj zato, ker je tak popravek predlagala EK. Po določbah Uredbe 1083/2006 gre namreč za dva ločena postopka, za katera veljajo različna pravila, v postopku pred EK pa upravičenec niti ni stranka.«

238 VSRS sklep II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019, tč. 18–19.

239 VSK sklep Cpg 135/2019 z dne 21. 11. 2019, tč. 9: »V razmerju med Evropsko komisijo in državo je nosilec obveznosti država, njena obveznost pa je v tem, da zagotovi transparentno in pravilno razdeljevanje javnih sredstev. Ta obveznost zato ni enaka obveznosti, ki je predmet te pravde, predvsem pa obe obveznosti nista neposredno odvisni. Tudi če Evropska komisija ne bi od tožnice zahtevala ničesar, to ne vpliva na pravice in obveznosti pogodbenih strank po Pogodbi o sofinanciranju.«

Glede tega vprašanja se je v svoji praksi Sodišče EU v zadevi C-471/22²⁴⁰ recentno še posebej celovito opredelilo tudi v luči vidikov pravice do dobrega upravljanja iz člena 41 ter pravice do učinkovitega pravnega varstva pred sodiščem iz člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju krajše: Listina).²⁴¹ V obravnavani zadevi je Komisija v okviru nadzora nad konkretnim projektom v postopku proti državi članici (Republiki Bolgariji) le-tej na podlagi ugotovitev, da je upravičenec tri postopke javnega naročanja izvedel v nasprotju z nekaterimi določbami direktive o javnem naročanju, s sklepom (ki je bil naslovljen na državo članico) preklicala del prispevka iz Kohezijskega sklada za zadevni operativni program in uporabila 5-odstotno pavšalno stopnjo finančnega popravka za izdatke, prijavljene v zvezi z zadevnimi dejavnostmi iz teh javnih naročil. Bolgarski organ upravljanja je na podlagi takšnega sklepa Komisije proti upravičencu začel postopek finančnega popravka v isti višini 5 %. Pri tem pa je v nacionalnem postopku nacionalno sodišče podvomilo glede pravilnosti zadevnega sklepa Komisije ter je v zvezi s tem postavilo Sodišču EU več predhodnih vprašanj, glede katerih je SEU pojasnilo predvsem dvoja:

- da je treba, kot že predhodno podčrtano, tudi v primeru, ko Komisija naloži državi članici finančni popravek, neupravičeno prejete zneske izterjati tako, da finančni popravek država naloži upravičencu do sofinanciranja »po samostojnem upravnem postopku, v katerem je imel ta upravičenec možnost koristno in učinkovito podati svoje stališče«,²⁴²
- da je pri tem nacionalno sodišče sicer vezano na končno odločitev Komisije, s katero je bil zaradi nepravilnosti v celoti ali delno preklican prispevek iz sklada Evropske unije, vendar pa je obenem treba upravičencu tudi ob takšnem izhodišču zagotoviti temeljno procesno pravico do izjave ter načelo enakosti orožij, ki sta temeljni izhodišči za zagotovitev poštenega sojenja.²⁴³ »Iz tega sledi, da mora sodišče države članice, kadar odloča o tožbi zoper nacionalni akt, s katerim je upravičencu iz sklada Evropske unije naložen finančni popravek, ki je bil sprejet na podlagi končne odločbe Komisije, s katero je bil zaradi nepravilnosti v celoti ali delno preklican prispevek iz takega sklada,

240 Sodba Sodišča EU C-471/22 z dne 30. 1. 2024, Agentsia »Patna infrastruktura« proti Rakovoditel na Upravlyavivashtia organ na Operativna programa »Transport« 2007-2013 i direktor na direktsia »Koordinatsia na programi i proekti« v Ministerstvo na transporta (RUO) (Kohezijski sklad).

241 UL C 202, 7. 6. 2016, str. 389–405.

242 Tč. 44 obrazložitve.

243 Tč. 45–48 obrazložitve.

imeti možnost, da preuči tudi veljavnost zadnjenavedene odločbe. Če navedeno sodišče ugotovi, da je eden ali več razlogov za neveljavnost odločbe Komisije, ki so jih navedle stranke ali ki so bili preizkušeni po uradni dolžnosti, utemeljenih, mora prekiniti odločanje in Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe glede presoje veljavnosti, saj je Sodišče edino pristojno za ugotavljanje neveljavnosti akta Unije [...] // Tak mehanizem predhodnega odločanja, kolikor omogoča, da se pred Sodiščem izpodbija ugotovitev nepravilnosti, ki jo je ugotovila Komisija, omogoča zagotavljanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine, ki jo imajo naslovniki nacionalnega akta o izterjavi, ker organi države članice s tem aktom izvajajo pravo Unije.«²⁴⁴

Nujnost (tudi) procesnega ločevanja med postopkoma zaradi uveljavljanja finančnih popravkov na ravni Evropska komisija – država članica in na ravni država članica – upravičenec do sofinanciranja glede na navedeno tako enotno izhaja tako iz prakse Sodišča kot tudi nacionalnih sodišč.

244 Tč. 49–50 obrazložitve.

3.2. Dvofaznost postopka dodeljevanja sofinancerskih sredstev

V vseh nacionalnih postopkih, ki se nanašajo na dodeljevanje nepovratnih (EU) sredstev s strani državnih organov, lahko temeljno identificiramo dve fazi odločanja:²⁴⁵

Prvo fazo predstavlja odločanje o pravici do sredstev. V tej fazi gre po pravilu za upravno odločanje pristojnega državnega organa o pravici upravičenca do sofinanciranja. Na tej točki država namreč z upravnim aktom, ki se praviloma imenuje ali odločba o pravici ali sklep o izbiri,²⁴⁶ oblastno potrdi (ali zavrne) upravičenje upravičenca do nepovratnih sredstev za njegov konkretni projekt s konkretnimi vsebinami – kot jih je dolžan upravičenec v skladu z javnim tenderjem za sofinanciranje na ustrezen način vnaprej opredeliti in predstaviti. Posledično se spori v zvezi s tem rešujejo pred Upravnim sodiščem, v upravnem sporu. O tem vprašanju se je med drugim izreklo Upravno sodišče, ki je v svoji praksi tudi pojasnilo, da je treba pri tovrstnih razpisnih postopkih šteti, da gre za javnopravno stvar, ki nima značaja upravne stvari po 2. členu ZUP, temveč je treba uporabiti 4. člen ZUP, ki za te postopke določa, da se v takih stvareh upravni postopek smiselno uporablja, če ta področja niso urejena s posebnim postopkom.^{247 248}

245 V zvezi s tem avtor tudi v prispevku Rejc, Ž., 2020.

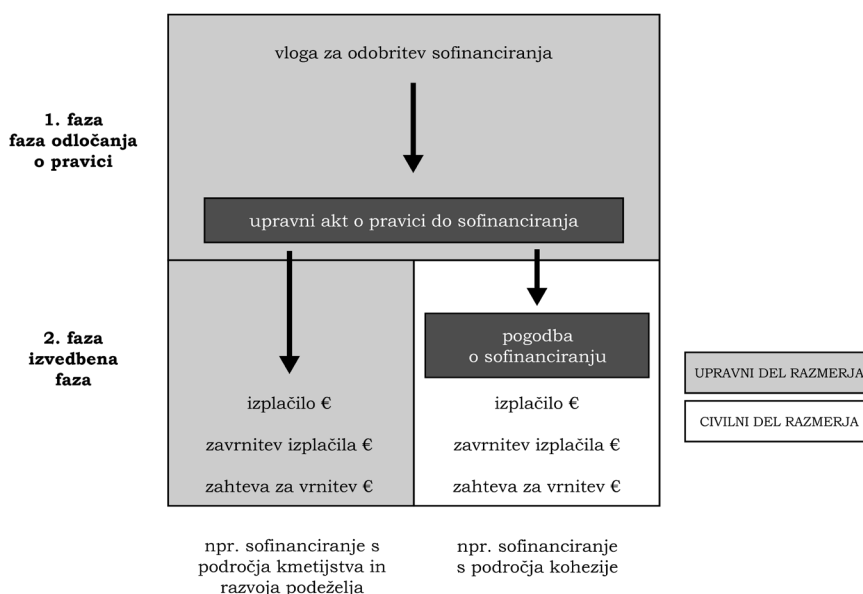
246 Upravni akt tudi sicer definira njegova vsebina (in ne golo poimenovanje), pri čemer tudi glede na poudarke pravne literature – prim. npr. Kerševan, E., 2006, str. 23 in nasl. – sklep o sofinanciranju v danem primeru zadostuje vsem kriterijem upravnega akta.

247 Pri tem je Upravno sodišče v konkretnem primeru, v katerem je odločalo, posebej odkazalo, da so bile v tisti zadevi postopkovne določbe glede razpisa urejene v določbah Uredbe o programih kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja za leti 2005 in 2006 ter tudi v javnem razpisu oz. kot del razpisne dokumentacije, pri čemer ob predpostavki, da so v naštetih določbah postopek za dopolnjevanje vloge, roki ter možnost njihovega podaljšanja urejeni, po pojasnilu Upravnega sodišča v konkretni zadevi uporaba določb ZUP glede teh vprašanj ne pride v poštev – tako UPRS sodba U 2305/2007 z dne 2. 1. 2009, ob sklicevanju tudi na VSRS sodbo I Up 1024/05 z dne 24. 2. 2005.

248 Na tem mestu je treba vsaj splošno identificirati tudi problematiko zakonitosti tovrstnih postopkov, če so urejeni le v podzakonskih aktih oziroma morebiti celo v aktih, ki sploh niso predpisi (npr. v razpisni dokumentaciji). Tudi v zvezi z drugimi razpisnimi postopki, npr. pri javnem naročanju, koncesijah, avtorji v zvezi s tem poudarjajo, da gre »posvariti pred izvirnim urejanjem teh instrumentov v razpisni dokumentaciji. Glede pravnih posledic izvirne določitve meril ali pogojev v razpisni dokumentaciji [...] namreč zastopam stališče, da bi bil zakon v tem delu v nasprotju z načelom pravne države (po analogiji s stališčem Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-99/98), odločitev o izbiri koncesionarja, ki bi temeljila na pogojih in/oziroma merilih določenih v razpisni dokumentaciji, pa izpodbojna. Smiselno enako velja za pogoje in merila, določena v objavi javnega razpisa« (Mužina, A., 2003, str. 267).

Ob izhodišču (praviloma) pravnomočne oblastne odločitve – upravnega akta – o pravici upravičenca iz prve faze pa se nato vodi druga, izvedbena faza, v okviru katere se vrši odločanje organov glede (ne)izplačila/vrnitve že izplačanih sredstev. Pri tem se glede na nacionalno ureditev posamezni postopki sofinanciranja temeljno razlikujejo glede na to, iz katerega EU-sklada sofinanciranje poteka. Pri nekaterih zadevah je tudi ta faza sofinancerskih postopkov izpeljana v upravnem postopku, pri drugih zadevah pa civilnopravno, na podlagi sklepanja pogodb o sofinanciranju z upravičenci.²⁴⁹

Slika 2: Prikaz dvofaznosti sofinancerskih postopkov z vidika binarnosti ureditve druge, izvedbene faze sofinanciranja



Vir: Rejc, Ž., 2020, str. 10.

²⁴⁹ O dvofaznosti podobnih razmerij v nemški upravnopravni ureditvi in t. i. *Zweistufentheorie* (kar bi lahko poslovenili kot »teorijo dveh stopenj«) v zvezi s tem, pri kateri je odločitev »ali« (nem. *ob*) (je upravičenec upravičen do sofinanciranja, npr.) sprejeta v javno-pravnem okviru; odločitev »kako« (nem. *wie*), tj. odločitev glede same izvedbe »projekta« (ki je sofinanciran), pa v civilnopravnem okviru. V zvezi s tem glej npr. Faber, H., 1995, str. 155 in nasl.; Schlette, V., 2000, str. 143 in nasl.

Kot je prikazano na priloženi sliki 2, je na nacionalni ravni prva faza sofinancerskih postopkov, ki jo zaznamuje upravno odločanje, po pravilu enaka za vse postopke sofinanciranja.²⁵⁰ V drugi fazi pa so različni postopki urejeni različno:

- Na področju kmetijstva in razvoja podeželja je tudi ta, izvedbena faza, postopkovno izvedena v okviru upravnega postopka, in sicer skladno z določbami Zakona o kmetijstvu (Zkme-1²⁵¹), ki vsebuje tako materialnopravna izhodišča kot tudi obsežne specialne postopkovne določbe.²⁵² Pravna razmerja med državo in upravičenci se v zadevah, kjer to na nacionalni ravni predvideva specialna (upravna) regulativa, vodijo v upravnem postopku; za razreševanje morebitnih sporov pa je, posledično, v tovrstnih zadevah pristojno Upravno sodišče v upravnem sporu.
- V drugih primerih pa upravičenec do sofinanciranja v naši nacionalni pravni ureditvi na podlagi njegovega (pravnomočnega) izbora na relevantnem javnem razpisu z državo sklene pogodbo o sofinanciranju. Urejanje medsebojnih razmerij glede pravic in obveznosti med državo in upravičencem se nato izvaja na podlagi navedene pogodbe, spori v zvezi s tem pa se tudi procesno vodijo kot gospodarski spori²⁵³ pred rednimi (pravdnimi) sodišči.

Posledično morajo upravičenci, ki se s posamezno odločitvijo pristojnega državnega organa v procesu sofinanciranja morebiti ne strinjajo, svoje pravice varovati v okviru različnih pravnih sredstev (znotraj različnih postopkov). Že iz razloga številnih procesnih razlik med postopkom upravnega spora in pravnim postopkom se v teh postopkih pojavljajo različna pravna vprašanja – ki pa imajo z vidika instituta finančnih popravkov oziroma njegovega namena in pomena, kot izhaja iz prava EU, velikokrat (spregledano) isto izhodišče. To je izpostavljeno tudi v nadaljevanju tega poglavja, ki obravnava pravna vprašanja, ki se pojavljajo v sodni praksi v postopkih za uveljavljanje finančnih popravkov s strani nacionalnih organov upravljanja in nadzora.

250 Blagajne, M., 2013, str. 61, v zvezi s tem tudi podaja naziranje: »izhajam iz izhodišča, da gre pri razdeljevanju javnih sredstev nedvomno vsaj za drugo javnopravno zadevo, čeprav menim, da ima razdeljevanje javnih sredstev vse sestavine upravne zadeve«.

251 Zakon o kmetijstvu (Uradni list RS, št. 45/08, s spremembami).

252 Gl. poglavje IV, 29. člen in nasl. ZKme-1. V tem delu ta zakon specialno dopolnjuje določbe ZUP, ki za takšne situacije sicer tudi sam izrecno določa svojo subsidiarno uporabo (gl. 3. člen ZUP).

253 Skladno z določbami 480. in nasl. členov ZPP.

3.3. Okviri pravnomočnosti akta o pravici do sredstev

V sofinancerskih zadevah se prva faza odločanja v postopku sofinanciranja zaključi s pravnim aktom, s katerim se določi upravičenca do sofinanciranja oz. potrdi sofinanciranje njegovega projekta. V zvezi s tem se najprej zastavlja vprašanje pravne kategorizacije ter s tem pravnega pomena tega akta v posamezni zadevi, kar je predmet obravnave tega poglavja, pri čemer je treba (tudi) v tem oziru izhajati iz v prejšnjem poglavju predstavljene dihotomije ureditve sofinancerskih postopkov na nacionalni ravni.

3.3.1. Akt o pravici do sofinanciranja v zadevah, kjer druga faza poteka upravnopravno

ZKme-1 med specialnimi določbami, ki urejajo postopek za izvajanje ukrepov politike razvoja podeželja, vsebuje tudi posebno določbo 53. člena, ki nosi naslov »odločba o pravici do sredstev« in se glasi: »(1) Strankam, katerih vloge izpolnjujejo predpisane pogoje iz predpisov in javnega razpisa in so za ta namen zagotovljena sredstva, pristojni organ izda odločbo o pravici do sredstev.« Ob najbolj splošni, tj. splošnojezikovni razlagi, torej stranka s tem, ko je izdan (upravni) akt o pravici do sofinanciranja, pridobi pravico do zadevnih sofinancerskih sredstev. Enako gre razumeti tudi predlog ZKme-1²⁵⁴, ki v pojasnilu k zadevnemu 53. členu, kot je bil nato sprejet, navaja: »Pravica do sredstev za izvajanje ukrepov razvoja podeželja se dodeli z odločbo [...]«

V zvezi z akti o pravici do sofinanciranja v predmetnih postopkih se najprej zastavlja vprašanje, kdaj in v kakšnem obsegu upravičenec pridobi pravico do sofinancerskih sredstev, v zvezi s katerimi je izdan ta akt. Oziroma, *in concreto*, vprašanje, ali lahko Republika Slovenija v drugi, izvedbeni fazi, ko preverja izplačilo sofinanciranja, (ponovno) odloča o okoliščinah in vprašanjih, ki so bile podane in relevantne že v postopku odločanja o pravici do sredstev.

V zvezi s tem zasledimo tudi stališča Upravnega sodišča, da naj pravnomočnost odločbe o pravici ne bi v ničemer ovirala Republike Slovenije pri tem, da v drugi, izvedbeni fazi postopka sofinanciranja ugotovi, da so bila sredstva upravičencu v postopku odločanja o pravici do sredstev odobrena neupravičeno, ter jih enostavno ne izplača, brez kakršnegakoli

²⁵⁴ Predlog Zakona o kmetijstvu (Zkme-1), EVA: 2006-2311-0046, št. 00715-4/2008/11, z dne 14. 2. 2008.

poseganja v pravnomočno odločbo o pravici do sredstev. Prizadeti upravičenec pa naj bi v takih primerih iskal svojo pravico z odškodninskim zahtevkom do države.²⁵⁵

Zastopanje takšnega stališča bi po oceni avtorja pomenilo, da upravne odločbe državnih organov dejansko sploh niso nikoli pravnomočne – saj lahko, kot je navedlo Upravno sodišče – upravni organi v njihovo materijo kadarkoli posegajo; to pa je z vidika pravne varnosti po oceni avtorja pravno nevzdržno, čemur sicer pritrujuje tudi prevladujoča sodna praksa. Iz drugih sodb Upravnega sodišča gre tako v več zadevah razbrati, da upravičenec (materialno) pravico do sofinancerskih sredstev pridobi z odločbo o pravici. V primeru, v katerem je obravnavalo kršitve upravičenca, je namreč izrecno navedlo, da je z »odločbo o odobritvi sredstev« upravičenec sprejel (tudi) obveznosti ter da je s svojim ravnanjem, ki je nastopilo po izdaji te odločbe, pravico do porabe zadevnih sredstev izgubil – torej jo je (logično-posledično) pridobil že s samo odločbo o pravici.²⁵⁶

Tudi sicer pa tako Upravno kot Vrhovno sodišče v več zadevah praviloma splošno potrjujeta, da je bilo z navedeno odločbo odločeno o sami pravici.²⁵⁷

255 UPRS sodba I U 1513/2015 z dne 4. 10. 2016, tč. 14: »Nadalje se tožnica kot razlog nezakonite zavrnitve sredstev za projekt, ki se izvaja na lokaciji k.o. B., v mestu Tržič, sklicuje na pravnomočnost odločbe z dne 16. 6. 2014, s katero je bilo pritrjeno tudi spremenjeni sporni lokaciji ter navedeno, da so projekti, predlagani za izvedbo, skladni z zahtevami iz predpisov in javnega razpisa. Tožnica meni, da je toženka s ponovno kontrolo pogojev in ugotovitvijo neizpolnjevanja le-teh posegla v pravnomočnost odločbe z dne 16. 6. 2014 in njene pridobljene pravice. Sodišče ugovoru, da toženka pred izplačilom sredstev ne bi smela ponovno presojati izpolnjevanja pogojev, ki bi jih posamezen projekt moral izpolnjevati, da se sredstva izplačajo, ne sledi. Meni, da mora projekt ves čas postopka izpolnjevati pogoje, ki so za posamezen ukrep predpisani. Torej ob podaji vloge, ki je podlaga za izdajo odločbe o pravici do sredstev, kot ob izdaji odločbe za izplačilo sredstev. Iz razloga, da je bil v odločbo 16. 6. 2014 uvrščen tudi projekt, ki zaradi lokacije ne bi smel biti (ker ni izpolnjeval vseh pogojev za ukrep 322), pa je tožnica projekt v dobri veri izvršila in vanj vložila sredstva, ki ji ne bodo z izpodbijano odločbo povrnjena, ima tožnica podlago za odškodovanje po drugih podlagah, kolikor izpolnjuje pogoje po njih, ne more pa navedeno biti pravno relevanten razlog za neupoštevanje predpisov, pogojev določenih za ukrep 322, tudi v zvezi z lokacijo, in podlaga za izplačilo sredstev. Pravnomočnost odločbe o pravici do sredstev (oz. njena sprememba) ne preprečuje ponovne kontrole izpolnjevanja pogojev ob izplačilu.«

256 UPRS sodba II U 326/2011 z dne 14. 11. 2012, šesti odstavek obrazložitve.

257 VRSR sklep I Up 446/2012 z dne 22. 5. 2013, tč. 11: »V obravnavani zadevi je bilo o pravici tožeče stranke torej odločeno z odločbo ministra za kmetijstvo in okolje, št. 33151-24/2008/121 z dne 3. 4. 2012, s katero je med drugim potrdil (s strani tožene stranke predlagana) tam navedena projekta (drugih) prijaviteljev [...]«; VRSR sklep X Ips 263/2014 z dne 23. 7. 2015, tč. 9: »Iz dejanskega stanja te zadeve, povzetega v izpodbijani sodbi in izpodbijani odločbi, izhaja, da je Agencija revidentki z odločbo z dne 4. 5. 2010 pod pogoji, navedenimi v tej odločbi, priznala pravico do nepovratnih sredstev za tam navedeno rekonstrukcijo centra ... na podlagi dokumentacije, ki jo je v skladu z Javnim razpisom predložila revidentka.«

Pri tem pa tudi poudarjata, da je treba ločevati med vprašanjema upravičenosti do sofinancerskih sredstev na eni ter upravičenosti do izvedbe izplačila le-teh na drugi strani. Upravičenec, ki pravico do sofinancerskih sredstev ima, je namreč upravičen tudi do izplačila le-teh le pod pogojem, da predmetni projekt, ki je predmet sofinanciranja, izvede skladno z vsebinami in ob spoštovanju vseh pogojev, kot so bili podani ob odobritvi njegovega projekta (z izdajo odločbe o sofinanciranju).²⁵⁸

V zvezi s tem je še posebej jasna VSRS sodba X Ips 337/2017 z dne 29. 5. 2019, ki izrecno negira predhodno stališče Upravnega sodišča, da naj z odločbo o pravico do sofinanciranja domnevno (še) ne bi bilo odločeno o pravici upravičenca do sofinancerskih sredstev. Kot je Vrhovno sodišče pojasnilo v tej zadevi, »temu nasprotuje že samo poimenovanje odločbe (o pravici do sredstev) in okoliščina izdane upravne odločbe kot vrste upravnega akta, s katerim organ odloči o strankini pravici, obveznosti ali pravni koristi (drugi odstavek 2. člena ZUS-1). Odločitev o upravičenju do koriščenja sredstev do določene višine za odobreni projekt je namreč odločitev o pravnem temelju zahtevka za izplačilo, torej odločitev o obstoju same pravice, ki pri vlagatelju ustvari upravičeno pričakovanje, da mu bo za naložbo v odobreni predmet podpore povrnjen vsaj del z izvedbo nastalih upravičenih stroškov. Ugotovitev o obstoju pravice na drugi strani utemljuje dolžnost toženke, da sredstva izplača, če vlagatelj glede nastalih in uveljavljenih stroškov izpolni predpisane zahteve. Dejansko izplačani znesek sredstev je torej odvisen od rezultatov pregleda kasneje vloženega zahtevka za plačilo, med drugim od resničnosti navedenih izdatkov, nastalih z izvedbo odobrenega projekta, in preverjanja oziroma

258 VSRS sodba X Ips 404/2016 z dne 17. 10. 2018, tč. 13–14: »Vrhovno sodišče je že sprejelo stališče, da se o pravici in izplačilu sredstev na podlagi javnega razpisa odloča v dvofaznem postopku. Sredstva se upravičencemodobrijo z odločbo o pravici do sredstev, ki pa ne pomeni tudi pravice do njihovega izplačila. Upravičenci morajo namreč za izplačilo sredstev vložiti zahtevek, utemeljenost katerega Agencija presodi po opravljeni administrativni kontroli in pregledu na kraju samem. // Pri odločanju upravnih organov o plačilu (povrnitvi) investicijskih stroškov torej ne gre za ponovno odločanje o materialnopravnem zahtevku tožnika (to je o pravici do pridobitve sredstev), temveč za odločanje o drugi fazi zahtevka, katere podlago predstavlja (ugodilna) odločba o pravici do pridobitve sredstev.« Ob tem se je VSRS sklicevalo tudi na sodbo X Ips 20/2014 z dne 18. 11. 2015, tč. 11, sklep X Ips 418/2010 z dne 21. 12. 2011, tč. 12; v zvezi s tem glej tudi npr. UPRS sodbo in sklep I U 55/2015 z dne 21. 4. 2015, tč. 5–7; UPRS sodbo I U 1879/2014 z dne 26. 5. 2015, osmi odstavek, oz. npr. UPRS sodbo I U 1666/2019 z dne 1. 2. 2021, tč. 35: »Tožnici bi moralo biti tudi jasno, da je za dodelitev sredstev in izplačilo relevantno, katera dela so bila zajeta v odločbi o pravici do sredstev, saj je k vlogi pripravila obsežno dokumentacijo, ki je vsebovala obsežen in natančen popis del z vrsto del in njihovo ceno, tj. višino stroškov. Toženka je vse te stroške pregledala in nekatere priznala, druge pa ne.«

primerjave izvedenega projekta s tistim, za katerega je bil predložen in odobren zahtevek za podporo.«²⁵⁹

V zvezi z vprašanjem pravne kategorizacije aktov o pravici do sofinanciranja pa je sodna praksa nadalje tudi še izpostavila, da nacionalni izvedbeni predpisi skladno z načelom supremacije prava EU²⁶⁰ ne morejo spreminjati pravic in obveznosti strank, kot temeljno izhajajo iz relevantnih uredb prava EU,²⁶¹ s čimer je tudi še enkrat podčrtala, da kriteriji in vsebinski pogoji v zvezi z odločanjem v predmetnih sofinancerskih zadevah, ki se nanašajo na EU-sklade, temeljno izhajajo iz prava EU.

Ob navedenem izhodišču – ter ob poudarku, da so (vsi) upravni akti skladno z načelom pravne varnosti podvrženi omejitvam njihove pravnomočnosti – se je v več zadevah, v katerih je država ali zavračala izplačilo sofinancerskih sredstev ali pa terjala vrnitev njihovega plačila, pojavil očitek poseganja v pravnomočno pridobljeno pravico upravičenca do zadevnih sofinancerskih sredstev, kot je bil podčrtan tudi v pravni literaturi.²⁶² Prav tako je Upravno sodišče še posebej izpostavilo omejitve pravnomočnosti glede konkretnega primera, ko je bilo mimo zakonsko *numerus clausus*

259 VSRS sodba X Ips 337/2017 z dne 29. 5. 2019, tč. 17.

260 O načelu primarnosti oziroma supremacije prava EU gl. npr. Avbelj, M., 2011a, str. 63 in nasl.; Trstenjak, V. in Brkan, M., 2018, str. 206 in nasl.

261 Npr. UPRS sodba I U 1571/2009 z dne 18. 5. 2010, sedmi odstavek: »Ob upoštevanju, da je pri kolizijah norm državnega prava in evropskega prava treba upoštevati evropske pravne norme (načelo supremacije evropskega prava nad nacionalnim pravom držav članic) tako prvostopni organ za zavrnitev vloge tožnika iz v odločbi navedenega razloga ni imel podlage glede na zgoraj citirane določbe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 in Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006. Z določbo 13. člena Uredbe PRP 2007-2013 (prepis katere vsebuje tudi javni razpis v točki 3 poglavja C, ki je bil podlaga za izpodbijano odločitev) je namreč presežena vsebina oziroma namen zgoraj povzete določbe 22. člena Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 v zvezi z določbo 13. člena Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006 oziroma pogoji, ki jih mora izpolnjevati oseba, ki za tovrstno podporo zaprosi, saj določba 22. člena Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 pogoja izvedbe prvega lastniškega prevzema kmetije v največ 18 mesecih pred izdajo odločbe o pravici do sredstev sploh ne predpisuje, v določbi 13. člena Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006 pa je določena zaveza organa, da mora sprejeti posamezno odločitev za odobritev podpore mladim kmetom za začetek delovanja najkasneje v 18 mesecih po začetku delovanja, kot je opredeljeno v predpisih, veljavnih v državah članicah.«

262 Gl. Mužina, A., Pohar, K. in Rejc, Ž., 2016, str. 19.

predvidenih izrednih pravnih sredstev²⁶³ poseženo v pravnomočno odločbo o pravici do sofinanciranja projekta upravičenca.²⁶⁴

Ob navedenem je treba ločiti med pogoji za izplačilo sredstev ter pogoji za izdajo odločbe o pravici do sredstev. Upravni organ je seveda dolžan v drugi, izvedbeni fazi, pred izplačilom sredstev preveriti, ali je upravičenec svoje zaveze – kot so bile vsebinsko pravnomočno potrjene z izdano odločbo o pravico do sredstev – izpolnil. Ne more pa mimo zakonsko izrecno predpisanih izrednih pravnih sredstev v drugi fazi sofinancerskega postopka, tj. v izvedbeni fazi, ko odloča le še o izplačilu/zahtevku za vračilo sofinancerskih sredstev (zaradi domnevnih napak v izvedbi projekta), še enkrat odločati o vprašanjih, glede katerih je pravnomočno že odločil z odločbo o pravici do sofinanciranja.

Tudi v zvezi s tem je še posebej jasno Vrhovno sodišče v zadevi X Ips 337/2017 z dne 29. 5. 2019: »Sklepanje o dopustnosti ponovnega pre-

263 Pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo, je mogoče zato odpraviti, razveljaviti, spremeniti le v primerih in po postopku, določenem z zakonom (158. člen URS). S tem, ko v razmerja, o katerih je bilo pravnomočno odločeno, praviloma ni dopustno posegati, se krepi zaupanje v pravni red, posameznikom pa se pa se zagotavlja varstvo pridobljenih pravic – splošno o tem tudi npr. Wedam Lukič, D., v Ude. et al., 2009, str. 146. Navedeno velja tudi za upravnopravne zadeve: »Spreminjanje odločb še zlasti po njihovi dokončnosti in pravnomočnosti zmanjšuje zaupanje v pravo, zato se izredna pravna sredstva umeščajo v sistem za zagotovitev sanacije le najhujših napak pri urejanju upravnopravnih razmerij« (VSRS sodba X Ips 380/2012 z dne 12. 9. 2013). Ob navedenem naj še opomnim, da tudi določbe ZKme-1 (od leta 2012 dalje) v 42. členu izrecno specialno predvidevajo izredno možnost spreminjanja odločb, ki se nanašajo na zadevna sofinanciranja, v roku petih let.

264 UPRS sodba IV U 238/2014 z dne 2. 2. 2016, tč. 26: »Z izpodbijano odločbo, ki tožniku odvzema pridobljene pravice, upravni organ ni posegel (to je odpravil, razveljavil ali spremenil) v pred tem izdane pravnomočne odločbe, ki tožniku priznavajo pravico do povračila upravičenih stroškov promocij. S tem, ko je pred tem izdane odločbe pustil v veljavi, je organ ravnal v nasprotju z načelom pravne varnosti (2. člen Ustave RS), ki med drugim varuje tudi posege v pridobljene pravice. Z naložitvijo obveznosti vračila prejetih sredstev je posegel v ustavno pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave RS), z odločitvijo pa je kršil tudi določbo 158. člena Ustave RS, ki zaradi potrebe po pravni varnosti in stabilnosti pravnomočno urejenih razmerij določa, da je pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopkih, določenih z zakonom. Za pravnomočno urejena pravna razmerja velja torej prepoved ponovnega odločanja o isti stvari (načelo ne bis in idem). Vanje se lahko posega le izjemoma - v primerih in na način oziroma v postopkih, ki so zaradi varstva javnega interesa in zaradi varstva pravic strank jasno in natančno vnaprej določeni.« Tč. 30: »V primeru, kakršen je obravnavani, ko je bila pravica do sredstev za ukrep kmetijske politike priznana s pravnomočno odločbo, izdano v upravnem postopku, evropski predpisi pa ne določajo podrobnejših postopkovnih pravil glede vračila neupravičeno izplačanih sredstev (načelo procesne avtonomije držav članic EU), bi lahko organ zahteval vračilo sredstev iz razlogov po petem odstavku 17. člena ZKme-1 le v okviru katerega od obstoječih postopkov izrednih pravnih sredstev po ZUP ali po ZKme-1, ki po slovenski zakonodaji omogočajo poseg v pravnomočne odločbe.« Temeljno enako naziranje zavzemata tudi npr. UPRS sodba II U 391/2014 z dne 16. 12. 2015 in UPRS sodba IV U 238/2014 z dne 2. 2. 2016.

verjanja in s tem odločanja o pogojih, ki se nanašajo na sam projekt, kljub pravnomočni odločbi o pravici do sredstev ne izhaja niti iz 56. člena ZKme-1, ki ureja obravnavanje zahtevkov za izplačilo, o katerih se izda odločba, če zahtevku ni oziroma ni celoti ugodeno. Res je določeno, da organ z odločbo zavrne zahtevek, ki je v nasprotju z zahtevami iz predpisov, javnega razpisa ali odločbe o pravici do sredstev (četrty odstavek 56. člena ZKme-1). Vendar glede na predhodno navedene razloge splošne zahteve, da mora zahtevek stranke izpolnjevati pogoje iz predpisov, ni mogoče razumeti, da vključuje preverjanje pogojev, ki se nanašajo na sprejemljivost projekta in so bili že predmet odločanja z odločbo o pravici do sredstev. Taka razlaga bi bila v nasprotju tudi z institutom pravnomočnosti, katerega pomen poudarja Ustava Republike Slovenije v 158. členu. Ta v imenu pravne varnosti na eni strani izključuje nadaljnje razpravljanje o spornem razmerju (izključuje nadaljnja pravna sredstva), na drugi strani pa pomeni vezanost strank in državnih organov na vsebino odločbe.²⁶⁵

Še dodatno pa je Vrhovno sodišče svoja zgoraj citirana naziranja potrdilo v obrazložitvi VSRS sodbe in sklepa I Up 62/2021 z dne 1. 2. 2021. V zadevi, v kateri je bila (domnevna) kršitev pri izvedbi projekta v napaki pri izvedbi javnega naročila lokalne skupnosti kot upravičenke do sofinanciranja za izbiro izvajalca izvedbenih del, je namreč ob analizi zadeve jasno razmejilo, da skladno z razpisno dokumentacijo konkretnega primera postopek javnega naročanja še ni smel biti zaključen pred izdajo odločbe o pravici do sredstev. Iz te dejanske okoliščine je izvedlo, da v konkretnem primeru, posledično, pravilnost izvedbe postopka javnega naročanja še ni mogla biti predmet preverbe in odločanja v postopku izdaje odločbe o pravici do sredstev; torej lahko iz tega razloga pristojni organ to okoliščino vsebinsko preverja in o njej odloča v okviru odločanja glede izplačila sofinancerskih sredstev, tj. pri odločanju glede druge, izvedbene faze konkretnega projekta.²⁶⁶

265 VSRS sodba X Ips 337/2017 z dne 29. 5. 2019, tč. 18. Vrhovno sodišče se na tem mestu sklicuje tudi na prakso Ustavnega sodišča v sklepu Up-858/08 z dne 3. 6. 2008 in sodbo Sodišča EU C-213/13 z dne 10. 7. 2014, *Impresa Pizzarotti & C. SpA v Comune di Bari* idr., tč. 54–59, ter nadalje pojasnjuje: »Zahteva po spregledu pravnomočnosti oziroma omejitvi načela *ne bis in idem* sama po sebi ne izhaja niti iz določb prava EU. Tako je Sodišče Evropske unije (SEU) že navedlo, da kadar na določenem področju ni ureditve Unije, so pravila za izvajanje načela pravnomočnosti določena v nacionalnem pravnem redu držav članic na podlagi načela postopkovne avtonomije držav članic in ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti. Pravo unije nacionalnega sodišča ne obvezuje, da ne uporabi nacionalnih postopkovnih pravil, v skladu s katerimi postane sodna odločba pravnomočna, čeprav bi se s tem lahko odpravil nacionalni položaj, ki ni združljiv s tem pravom.«

266 VSRS sodba in sklep I Up 62/2021 z dne 1. 2. 2021, tč. 22.

Glede na vse navedeno v praksi Vrhovnega sodišča, ki se nanaša na postopke glede sofinancerskih sredstev na kmetijskem področju, ni več dvoma o tem, da v drugi, izvedbeni fazi – tj. pri odločanju o izplačilu sofinancerskih sredstev – ni več dopustno odločati glede vprašanj oziroma vsebin/pogojev, ki so bili že predmet pravnomočne odločitve pri izdaji odločbe o pravici do sofinanciranja. Drugačen pristop bi namreč kršil ustavno načelo pravnomočnosti.

3.3.2. Akt o pravici do sofinanciranja v zadevah, kjer druga faza poteka civilnopravno

V nasprotju s postopki, v katerih obe fazi odločanja glede sofinanciranja potekata upravnopravno, se pri tistih postopkih, ki imajo civilnopravno izvedbeno fazo, upravnopravno odloča temeljno le o izboru projekta posameznega upravičenca, ki bo predmet sofinanciranja, nato pa le-ta z Republiko Slovenijo glede vseh operativnih vprašanj izvedbene faze sklene posebno pogodbo, t. i. pogodbo o sofinanciranju.

Pogodba o sofinanciranju in njena pravna narava sta sicer predmet obravnave v posebnem poglavju v nadaljevanju.²⁶⁷ Vendar pa naj (že) na tej točki v zvezi s tem izpostavim oceno, da je v domači praksi postopkom geneze sofinancerskih razmerij oziroma sklepanja pogodb o sofinanciranju vsaj izhodiščno, na najbolj abstraktni ravni, temeljno podoben npr. proces nastajanja (koncesijskih in javnonaročniških) javno-zasebnih partnerstev.²⁶⁸ Pri tovrstnih pravnih razmerjih pa so bila do sedaj v sodni praksi že ustaljeno odločena nekatera relevantna pravna vprašanja, ki obravnavajo pravne relacije med upravnim aktom o izbiri (tipično: sklepom o izbiri ponudnika na javnem razpisu) ter sklenitvijo pogodbe v zvezi s tem (tj. koncesijske pogodbe oz. pogodbe o izvedbi javnega naročila – v nadaljevanju krajše: pogodbe JZP), glede katerih ob dani predpostavki verjetno lahko potegnemo izhodiščno vzporednico z obravnavanimi sofinancerskimi razmerji oz. z njihovo pravnotehnično zasnovo. Pri tem so za nadaljnje raziskovanje

267 Glede pogodbe o sofinanciranju gl. poglavje 3.4.

268 Pravno področje javnega naročanja je bilo v zadnjih dveh desetletjih precej obsežno obravnavano tudi v domači pravni literaturi. O tem pričajo številni komentarji zakonov s področja javnega naročanja, gl. npr. nazadnje Basta Trtnik, M., Koršič Potočnik, M., Kostanjevec, V., Prebil, M. in Skok Klima, U., 2022; Kranjc, V., 2016. Nekoliko podhranjeno pa je, po drugi strani, področje koncesij. Tudi na tem področju imamo sicer nekatera temeljna dela, gl. npr. Mužina, A., 2004; Ferk, B., 2014; nedavno pa smo tudi tukaj dobili komentar Zakona o nekaterih koncesijskih pogodbah (Uradni list RS, št. 9/19 in 121/21 – ZJN-3B; ZNKP): Mužina, A., Kostanjevec, V., Čas, P., Čepeljnik, M., Kašnik, B. in Basta Trtnik, M., 2022.

pravnih okvirov akta o pravici do sofinanciranja v zadevah, kjer izvedbena faza sofinanciranja poteka civilnopravno, po oceni avtorja ob pravni analogiji ad simile posredno relevantni predvsem pravni zaključki sodišč glede pogodb JZP o tem, da je odločba o izbiri koncesionarja/izvajalca javnopravni akt, s katerim je bila opravljena izbira osebe, s katero lahko koncedent sklene koncesijsko pogodbo. Izbrani ponudnik z naročnikom/koncedentom pogodbe ni dolžan skleniti. V takšnem primeru koncesijsko razmerje ne bo nastalo.²⁶⁹ Obenem pa je pri javnem naročanju na podlagi sklepa o izbiri podana kontrahirna dolžnost naročnika, v kolikor je izrecno vnaprej ne izključi v razpisni dokumentaciji.²⁷⁰

Ob izpostavljenih pravnih vzporednicah oziroma izhodiščih se na prvi pogled zdi, da je pravni položaj z vidika obsega upravičenj do sofinancerskih sredstev pri tistih upravičencih, ki morajo še skleniti pogodbo o sofinanciranju, šibkejši v primerjavi z upravičenci, pri katerih celoten nacionalni proces obravnavanja sofinanciranja poteka upravnoopravno (tj. na področju kmetijskih politik, kot opredeljeno v poglavju 3.3.1.), saj:

- ti upravičenci pravice do sofinancerskih sredstev do sklenitve pogodbe o sofinanciranju še nimajo;
- je teoretično mogoče, da je tudi v primeru njihovega izbora na javnem razpisu kontrahirna dolžnost države za sklenitev pogodbe o sofinanciranju bila vnaprej izključena (v razpisni dokumentaciji).

Ko se je sodna praksa civilnih sodišč s tovrstnimi sofinancerskimi postopki prvič srečala, je sicer razpis za dodelitev sofinancerskih sredstev opredelila kot javno obljubo nagrade v smislu določb Obligacijskega

269 O tem npr. VSRS sklep I Up 119/2016 z dne 18. 5. 2016, tč. 5: »Vrhovno sodišče pritožniku pojasnjuje, da če meni, da bi bila sklenitev koncesijske pogodbe zanj škodljiva, te ni dolžan skleniti. Z izbiro pritožnika za koncesionarja mu je bilo podeljeno upravičenje za sklenitev koncesijske pogodbe. Odločba o podelitvi koncesije je javnopravni akt, s katerim je opravljena zgolj izbira osebe, s katero lahko koncedent sklene koncesijsko pogodbo. Če koncesijska pogodba ne bo sklenjena, bo odločba o podelitvi koncesije postala brezpredmetna. Za izpodbijanje odločbe v postopku upravnega spora, ker koncesijske pogodbe ne želi skleniti, pritožnik nima pravnega interesa. Dolžnosti sklenitve koncesijske pogodbe namreč odločba sploh ne določa, želen učinek pa bo dosegel že na podlagi svoje pasivnosti.«

270 Gl. npr. VSL sodbo I Cpg 870/2016 z dne 19. 9. 2017, tč. 11: »Iz omenjene klavzule jasno izhaja, da so toženci svojo t. i. kontrahirno dolžnost izrecno izključili. V tem pa ni nič nedopustnega; da naročnik v razpisni dokumentaciji lahko izključi dolžnost sklenitve pogodbe (tudi že z izbranim najugodnejšim ponudnikom), je jasno stališče [...] sodne prakse [...]« Ob sklicevanju tudi na pravno literaturo in prakso Državne revizijske komisije pri tem sodišče posebej izpostavlja med drugim VSRS sklep III Ips 31/99 z dne 30. 3. 2000.

zakonika (OZ)²⁷¹, kar pa je Vrhovno sodišče spoznalo za neustrezno. Pri tem je aktu o pravici do sofinanciranja – ki ga je gospodarski senat tega sodišča obravnaval izključno skozi prizmo civilnega prava, tj. brez upoštevanja njegove izhodiščne upravnopravne narave – pripisalo drugačno naravo, kot to velja za »kmetijske« sofinancerske zadeve (kot predstavljeno zgoraj), in sicer je podalo naziranje, da zadevni sklep, kot izbira tožeče stranke, predstavlja (še)le vabilo tožeči stranki k sklenitvi pogodbe (pod objavljenimi pogoji).²⁷²

Na podlagi takšne – temeljno civilnopravne – opredelitve vsebine akta, s katerim je bil upravičenec izbran za sofinanciranje, pa se zdi, da Vrhovno sodišče povsem spregleda njegovo upravnopravno podstat kot celoto. Z drugimi besedami: medtem kot upravni senat Vrhovnega sodišča vsebinsko upošteva, da gre pri aktu o pravici do sofinanciranja (v t. i. kmetijskih zadevah) za upravni akt, ki mu posebno pravno trdnost daje tudi institut pravnomočnosti, ta pravni vidik ostaja s strani gospodarskega senata Vrhovnega sodišča pri obravnavi upravnega akta o izboru upravičenca do sofinanciranja (in izboru projekta, ki je predmet sofinanciranj) – kot razumem sam in kot je predstavljeno tudi v nadaljevanju tega poglavja – praviloma v celoti spregledan. V sporih glede sofinancerskih razmerij v svoji praksi namreč obravnava vsebine pogodb o sofinanciranju temeljno na način, kot da predhodno ne bi bil izveden upravni postopek izbire upravičenca, v katerem je bil izdan tudi pravnomočen upravni akt.

271 Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631. Javna obljuba nagrade – gl. čl. 207 in nasl.

272 VSRS sodba III Ips 31/2012 z dne 15. 10. 2013, tč. 10: »Obveznost izjavitelja (tistega, ki obljubi nagrado) nastane z enostransko izjavo volje in ne s pogodbo, kot je to značilno za dvostranske pravne posle. V konkretnem primeru pa je tožena stranka s Sklepom tožečo stranko obvestila, da se njena vloga uvršča med vloge, ki bodo sofinancirane. V Sklepu je izrecno navedeno, da bo tožena stranka, na podlagi Sklepa, tožečo stranko povabila k podpisu pogodbe (vzorec katere je sestavni del razpisne dokumentacije). Zato Sklep, kot izbira tožeče stranke, predstavlja še le vabilo tožeči stranki k sklenitvi pogodbe (pod objavljenimi pogoji), ne pa že sprejema ponudbe in sklenitve pogodbe. [opomba pod črto: Vrhovno sodišče je tudi v sodbi III Ips 231/2008 z dne 20. 12. 2011 zavzelo enako stališče. Sicer se navedena odločba nanaša na sklenitev prodajne pogodbe na podlagi objave javnega zbiranja ponudb za prodajo stavbnega zemljišča, vendar se zavzeto stališče lahko aplicira tudi na konkreten primer.] // Pogodba med pravnima strankama je začela veljati še le s podpisom obeh pravnih strank [opomba pod črto: 4. točka Splošnih in finančnih pogojev Javnega razpisa. Smiselno izhaja tudi iz 5. točke Splošnih in finančnih pogojev, ki določa, da se šteje, da je izbrani vlagatelj odstopil od zahteve za pridobitev nepovratnih sredstev, če se v roku 8 dni ne odzove na pisni poziv tožene stranke, da pristopi k pogodbi.] Ker iz vsega navedenega izhaja, da obveznost tožene stranke (objavljena v Javnem razpisu) ni nastala že z enostransko izjavo volje, temveč s podpisom pogodbe, se za sporno obveznost ne uporabljajo določbe OZ o javni obljubi nagrade.« Podobno tudi VSRS sklep II Ips 19/2013 z dne 5. 2. 2015, tč. 9.

Konkretno je gospodarski senat Vrhovnega sodišča v letu 2017 svoje dosedanje naziranje glede obravnavanega vprašanja temeljno oblikoval v več sodbah, v katerih je odločal o istem življenjskem primeru (istem sofinanciranem projektu).²⁷³ In sicer so morale v tisti zadevi lokalne skupnosti, na katere je bil naslovljen dotični razpis za sofinancerska sredstva, kot upravičenci (takrat še kandidati v postopku izbire po zadevnem razpisu) kot enega izmed razpisnih pogojev, poenostavljeno, zagotoviti, da je bil postopek javnega naročanja, s katerim so izbrali svoje izvajalce del, do prijave na zadevni razpis že pravilno zaključen. To okoliščino so morali torej s svoje strani izkazati že ob prijavi na zadevni razpis za sofinancerska sredstva. Nato pa je Republika Slovenija z izbranimi upravičenci sklenila pogodbe o sofinanciranju, v katere je vnesla naslednjo pogodbeno določbo: »V primeru, da ministrstvo ugotovi nepravilnosti pri izvajanju predpisov Skupnosti in nacionalnih predpisov v zvezi s postopki lokalne skupnosti pri oddaji javnih naročil izbire soinvestitorja, ravna v skladu s Smernicami za določanje finančnih popravkov pri izdatkih, ki jih sofinancirajo strukturni skladi in Kohezijski sklad, v primerih neupoštevanja pravil o javnih naročilih (COCOF 07/0037/03-SL z dne 29. 11. 2007). V skladu z navedenim bo ministrstvo v primeru ugotovljenih nepravilnosti pri postopku izbire soinvestitorja lahko določilo ustrezne finančne popravke - zmanjšanje/znižanje sofinanciranja upravičenih stroškov iz javnih sredstev.«²⁷⁴

Vrhovno sodišče je glede zadevnega pravnega razmerja med državo in upravičencem do sofinanciranja takrat zaključilo: »Če bi držalo, kar skuša z revizijo uveljaviti revidentka, da je imela toženka že pred sklenitvijo Pogodbe dolžnost preveriti zakonitost tožničinega postopka izbire izvajalca oziroma da je s sklenitvijo Pogodbe priznala pravilnost tožničinih dejanj, bi bilo zgoraj povzeto določilo v Pogodbi povsem odveč. Tako pa je s podpisom te pogodbe toženka med drugim nase prevzela tudi riziko morebitnih, šele po sklenitvi Pogodbe ugotovljenih nepravilnosti pri postopku izbire izvajalca, skupaj z vsemi finančnimi posledicami.« Ob opozorilu stranke v postopku, da glede na zgoraj navedeno v konkretnem primeru že sama izdaja upravnega akta o izbiri sofinancerja, s katerim je bilo potrjeno njegovo izpolnjevanje vseh razpisnih pogojev (torej tudi za državo nato šele naknadno, v izvedbeni fazi spornega pogoja glede pravilne izvedbe vseh relevantnih postopkov javnega naročanja), pa je Vrhovno sodišče še dodalo: »Niti iz 2. člena Pogodbe niti iz sklepa o izbiri z dne 1. 2. 2011

273 Gl. VSRS sodbe III Ips 155/2015, III Ips 157/2015, III Ips 159/2015, III Ips 160/2015, III Ips 10/2016, III Ips 11/2016, vse z dne 18. 4. 2017.

274 VSRS sodba III Ips 157/2015 z dne 18. 4. 2017, točka 10.

(priloga A4), na katera se sklicuje revidentka, ne izhaja, da bi toženka že pred sklenitvijo Pogodbe preverjala zakonitost postopka izbire in se z njim strinjala. Razbrati je le, da je bil izpolnjen razpisni pogoj izbire izvajalca na podlagi postopka o javnem naročanju.«²⁷⁵

Z drugimi besedami: Vrhovno sodišče je v bistvu ugotovilo, da Republika Slovenija v tisti zadevi kriterija pravilne izvedbe postopkov javnega naročanja pri izbiri izvajalca del, ki so ga morali izpolnjevati vsi kandidati za sofinancerska sredstva na razpisu, v procesu odločanja o tem, kdo bo upravičen, dejansko sploh ni preverjala – kar pa je celo štel v celoti v korist pravnega položaja Republike Slovenije kot tožnice na plačilo finančnega popravka po pogodbi o sofinanciranju. S pojasnilom, da je ravno zato Republika Slovenija v pogodbo o sofinanciranju vključila zgoraj citirano določbo, s katero si je zagotovila, da bo lahko pravilnost teh postopkov preverjala kasneje. Dejstvo, da je bil upravičenec izbran za sofinanciranje v upravnem postopku, pri čemer je bilo treba za pozitiven izbor izpolnjevati predpisane pogoje, o izkazanosti katerih je pristojni organ izdal akt o sofinanciranju po pravilih upravnega postopka, ki mu pravni red garantira pravno trdnost v okviru instituta pravnomočnosti, pa je Vrhovno sodišče popolnoma spregledalo.

Prav tako ni štel za relevantno vprašanje, ali se lahko pristojni organi RS ognejo svojim zakonskim obveznostim, kot izhajajo iz pravil upravnega postopka, na način, da pogojev upravičencev za dodelitev sofinanciranja vsebinsko ne preverjajo v upravnem postopku zaradi izdaje akta o izbiri upravičenca do sofinanciranja – temveč enostavno enostransko dopolnijo besedilo pogodbe o sofinanciranju, kot zgoraj omenjeno, ter se glede vprašanj sposobnosti upravičenca (če potegnemo analogijo s postopki javnega naročanja) tako v praksi ukvarjajo šele potem, ko je sofinanciranje konkretnega projekta konkretnim upravičencem že oddano, njihov projekt pa praviloma tudi že v celoti realiziran.

V smeri popolnega spregleda te dileme gre tudi kasnejša praksa. Obrazložitev VSRS sklepa II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019 tako npr. pojasni: »Res se [...] ugotovljena kršitev nanaša na napako, ki jo je tožena stranka naredila v postopku javnega razpisa v času, preden je sklenila pogodbo o sofinanciranju s tožečo stranko, kar je za sodišče prve stopnje pomenilo enega od razlogov, ki kažejo na neutemeljenost tožbenega zahtevka. Vendar pa ni videti podlage za zaključek, da bi tožeča stranka pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju prevzela dolžnost preveriti pravilnost in

275 Prav tam, točka 11.

zakonitost toženkega postopka izbire izvajalca oziroma da je s sklenitvijo pogodbe priznala pravilnost dotlej opravljenih dejanj tožene stranke ali da bi se z njimi strinjala.«²⁷⁶ VSRS sklep III Ips 1/2021 z dne 18. 5. 2021, ki se zopet nanaša na vsebinsko podobno situacijo, pa še dodatno poudari naziranje, da je upravičenje Republike Slovenije kot pogodbene stranke po pogodbi o sofinanciranju po ponovnem odločanju glede kakršnihkoli vprašanj, povezanih s sofinanciranim projektom, tako rekoč absolutno in da v zvezi s tem ni dopusten noben dvom, saj bi, kot gre razumeti Vrhovno sodišče, že vsakršen dvom glede tega lahko pomenil očitek v smeri, da učinkovitost procesov slovenskega nacionalnega sistema upravljanja in nadzora (v zvezi s sredstvi skladov EU) ni »popolna«, kar pa bi bilo po oceni Vrhovnega sodišča celo »nedopustno«.²⁷⁷

Upravičenci so v pravnih postopkih, v katerih je RS uveljavljala plačilo finančnih popravkov, tudi že izrecno opozarjali na zgoraj izpostavljeno odstopanje prakse gospodarskega senata od upravnega senata Vrhovnega sodišča glede tega vprašanja ter so se sklicevali na meje pravnomočnosti svojih upravnih aktov o pravici do sofinanciranja (gl. sodbo upravnega senata Vrhovnega sodišča opr. št. X Ips 337/2017 z dne 29. 5. 2019). Nazadnje je Višje sodišče takšno opozorilo obravnavalo zgolj z nepojasnjeno navedbo, da se Vrhovno in Upravno sodišče v tistih zadevah nista ukvarjala s pogodbo o sofinanciranju, zato domnevno njuna naziranja glede vprašanja pravnomočnosti upravnih aktov o sofinanciranju naj ne bi bila primerljiva oz. relevantna za pravdna sodišča.²⁷⁸

276 Točka 17 obrazložitve VSRS sklepa II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019.

277 VSRS sklep III Ips 1/2021 z dne 18. 5. 2021, tč. 17: »Dejanj ali opustitev države, ki je nosilka sistemske skrbi za zakonito rabo sredstev iz evropskega proračuna po Uredbi 1083/2006 [...] ni dopustno tolmačiti kot soglasij, zaradi katerih upravičencu nezakonito porabljenih sredstev ne bi bilo treba vrniti. To bi namreč samo po sebi pomenilo, da država Uredbe 1083/2006 ne izvršuje v polni meri, saj ne zagotavlja zakonitosti porabe evropskih sredstev, k čemur jo je zavezal evropski zakonodajalec.«

278 Gl. npr. VSL sodbo I Cpg 284/2020 z dne 15. 12. 2020, tč. 26, ali VSL sodbo I Cpg 322/2020 z dne 3. 3. 2021, tč. 20: »Ob pogodbeno izrecno določenem naknadnem nadzoru in posledicah ugotovitve kršitev pritožnica tudi ne more uspeti s sklicevanjem, da so ji bila sofinancerska sredstva dodeljena na podlagi pravnomočne upravne odločbe. Pogodbeno se je namreč dogovorila za možnost nadzora in za posledice ugotovitev kršitev pri tem nadzoru, s čimer je med drugim nase prevzela tudi riziko morebitnih, šele naknadno ugotovljenih nepravilnosti skupaj z vsemi finančnimi posledicami. V tem se konkretni primer tudi bistveno razlikuje od primerov v odločbah VSRS (sodba X Ips 337/2017 z dne 29. 5. 2019 [...]), na katere se toženka sklicuje v pritožbi. Tam namreč razmerje med strankama ni bilo urejeno s pogodbo, pač pa se je razmerje med njima urejalo z upravnimi odločbami.«

3.3.2.1. Kritika dosedanje sodne prakse z vidika pravic upravičencea: pobeg uprave na področje zasebnega prava?

Menim, da je pričujoča pravna poenostavitev sofinancerskih razmerij na način, kot da bi šlo zgolj za pogodbenopravna razmerja med Republiko Slovenijo in upravičenci do sofinanciranja (tj. kot da ne bi bilo v procesu dodeljevanja sofinancerskih sredstev nobene predhodne upravnopravne faze), pravno zmotna. Na nedopustnost takšnih situacij še posebej opozarja nemška pravna literatura, ki govori o nedopustnosti »pobega uprave na področje zasebnega prava« (nem. *Flucht ins Privatrecht*). Kot opozarja, bi s takim pristopom, ko se dejansko neenako upravo obravnava kot domnevno enakega pogodbenega partnerja, uprava lahko izognila omejitvam svojega delovanja, ki izhajajo iz javnega prava.²⁷⁹

Pravno razmerje med državo članico in upravičencem do sofinanciranja namreč ni zgolj civilnopravno. Upravni akt o pravici do sofinanciranja ni zgolj akt poslovanja, kot ga v svoji dosedanji praksi, kot se zdi, dejansko obravnava del prakse Vrhovnega sodišča, v posledici česar (vsaj po oceni avtorja) neustrezno spregleda več ključnih pravnih vidikov oz., na eni strani, pravnih garancij, ki jih upravičencem do sofinanciranja daje (že) sam upravni akt o pravici do sofinanciranja, ter, na drugi strani, pravnih dolžnosti, ki jih državnim organom v zvezi z njegovo izdajo nalagajo predpisi. Konkretno je treba izpostaviti, da morajo pristojni državni organi oziroma nosilci pooblastil v zvezi s tem pri odločanju o izbiri kandidatov-prijaviteljev na javni razpis za dodelitev sofinancerskih sredstev uporabljati pravila ZUP. Iz te okoliščine pa sledi najmanj naslednje, kot je izpostavljeno po posameznih točkah v nadaljevanju:

Prvič, ZUP pristojnemu organu oziroma nosilcu javnih pooblastil v (vsakem) postopku odločanja nalaga obveznost celovite preučitve predmeta obravnave.²⁸⁰ Niti zakonske določbe ZUP niti pravna literatura ne dopuščajo nobenega dvoma o tem, da je upravni organ dolžan pri izdaji upravnega akta (o pravici do sofinanciranja) ugotoviti in upoštevati vsa

²⁷⁹ O tem problemu v slovenski pravni literaturi, ob sklicevanju na nemške avtorje, npr. Kerševan, E., 2007, str. 241 in nasl.

²⁸⁰ 8. člen ZUP:

»(1) V postopku je treba ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo.

(2) Na podlagi verjetno izkazanih dejstev lahko organ odloči le v primeru, da tako določa zakon.«

Glej tudi prvi odstavek 138. člena ZUP: »Pred izdajo odločbe je treba ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so za odločitev pomembne«.

relevantna dejstva in okoliščine, ki so pogoj za priznanje pravice.²⁸¹ Pri teh zakonskih določbah, ki regulirajo postopanje odločevalca, ne gre za dispozitivne vsebine, ki bi jih lahko odločevalec, ki odloča po ZUP-u, pogodbeno prenašal/prestavljal na kasneje; npr. v konkretnem primeru odločanje o izbiri upravičenca do sofinanciranja na posameznem javnem razpisu na čas po tem, ko bo s to stranko postopka morebiti sklenil še pogodbo o sofinanciranju. Ugotovitev stanja stvari v upravni zadevi ne more biti nepopolna/pomanjkljiva zato, da lahko upravni organ kasneje na to svojo neizpolnitev zakonskih obveznosti, ki izvirajo iz ZUP, opre pogodbeno pravico do ponovnega preverjanja dejstev, ki so bila v času odločanja v upravni zadevi že znana in podana.

V zvezi s tem gre dodatno poudariti, da tudi pogodbeno pravo daje strankam možnost dogovora le glede dispozitivnih vsebin, ne morejo pa s pogodbo spreminjati kogentnih določil predpisov. Tako se (očitno) ni dopustno dogovoriti niti o nespoštovanju 158. člena URS niti določil 8., 138., 260. in nasl. členov ZUP oziroma drugih relevantnih predpisov, iz katerih izhajajo dolžnosti RS po ažurnem vsebinskem preverjanju vlog strank v upravnih postopkih dodeljevanja sofinancerskih sredstev, kot v bistvu izhaja iz zgoraj citiranih stališč dela sodne prakse.

Drugič, zgoraj navedena stališča, da bi RS svojo obveznost vsebinske presoje vseh pravno relevantnih okoliščin v upravnem postopku odločanja o pravici do sofinanciranja lahko z vsebino naknadno sklenjene pogodbe o sofinanciranju iz tega postopka kar »prenesla« v kasnejšo, izvedbeno fazo sofinancerskega projekta ter šele takrat prvič odločala o vprašanjih, ki bi morala biti vsebinsko razjasnjena in preverjena že v upravnem postopku (odločanja o pravici do sofinanciranja/izbire upravičenca), so verjetno pravno nevzdržna tudi z vidika pravice do pritožbe, kot jo garantira 25. člen URS. V primeru nestrinjanja s stališčem organa v sofinancerskem postopku glede posameznega pogoja, npr., v konkretnem primeru, glede vprašanja pravilnosti izbire zasebnega partnerja v postopkih javnega naročanja, bi bil lahko upravičenec svoje argumente glede nepravilnosti tovrstnih zaključkov predložil pristojnim pritožbenim organom oziroma Upravnemu sodišču. Enako velja za druge neizbrane kandidate oziroma stranke z interesom. Če pa bi sledili zgoraj podani argumentaciji o dopustnosti »pogodbenega prenosa vsebinskega odločanja« po pogodbi o sofinanciranju iz upravnega postopka, bi takšno postopanje organa – ki

281 Npr. Grafenauer, B. in Breznik, J., 2009, še posebej na str. 105, 185–186, ali pa Jerovšek, T., 2009, str. 39 in nasl., str. 40: »Stanje stvari mora organ ugotoviti z najvišjo stopnjo prepričanja, to je z gotovostjo.«

je hkrati pogodbenik po pogodbi o sofinanciranju – tako za upravičenca do sofinanciranja kot tudi za neizbrane kandidate dejansko pomenilo *de facto* odvzem ustavne pravice do pritožbe na upravni akt o pravici do sofinanciranja.

Na tem mestu je treba nadalje izpostaviti vsaj še pravilo, da v primeru, ko je razlog za neko nepravilnost na strani države, bremena finančnega popravka ne more nositi dobroverni upravičenec do sofinanciranja.²⁸² Če je država glede na razpisne pogoje ob izdaji akta o pravici do sofinanciranja potrdila konkreten projekt upravičenca s konkretnimi vsebinami – nato pa se je v izvedbeni fazi tega projekta »premisllila« in se odločila, da mu je določene vsebine domnevno napačno potrdila –, mora prizadetega dobrovernega upravičenca institut pravnomočnosti varovati tudi skladno z načelom *estoppel*.²⁸³ Država je namreč tista, ki mora primerno skrbeti za smotrno in pravilno porabo sredstev iz EU-skladov ter mora kot taka ravnati skladno z zakonom in tudi EU-uredbami (kot je sodna praksa tudi že opozorila²⁸⁴) ter tako v prvi vrsti poskrbeti, da se projekti, ki so predmet sofinanciranja, ustrezno vsebinsko preverijo že v postopku izdaje akta o sofinanciranju – ne more šele kasneje, ko so (dobroverni) upravičenci praviloma ob znatnem lastnem vložku resursov že več let izvajali sofinancirani projekt, mimo *numerus clausus* določenih postopkov poskušati v pravdi, tj. v neprimernem postopku, posegati v vsebino svojih predhodnih pravnomočnih upravnih potrditev.

282 V zvezi s tem glej tudi poglavje 3.8.

283 Tudi v zvezi s tem gre za vprašanje, za katero se zdi, da ga upravnosodna veja sodne oblasti razume in šteje za pravno relevantnega, civilnopravna (oz. gospodarska) veja pa ne. V zvezi s tem glej zadeve, ki se nanašajo na sofinanciranja s področja kmetijstva, npr. UPRS sodbo IV U 267/2009 z dne 5. 10. 2010: »Takšna odločitev, ki se nanaša na enako dejansko in podobno pravno stanje, je sprejelo sodišče že tudi v zadevi I U 1546/2009 [sodba z dne 30. 6. 2010, op. a.], in je opozorilo na tako imenovano ‚načelo estoppel‘, ki je uveljavljeno v pravu EU in po katerem se stranka, ki je za nekaj odgovorna, ne more sklicevati na svojo napako, da bi drugi stranki onemogočila pravico, ki bi jo sicer imela brez njene odgovornosti.«

284 Gl. tudi npr. VSL sodbo I Cpg 531/2018 z dne 26. 11. 2019, ki je dodatno posebej opozorila tudi na nacionalno Uredbo RS 17/09, tč. 16: »Ker je tožeča stranka oz. njen organ, katerega organ v sestavi je revizijski organ v tem postopku – UNP, vedela za izvedbo spornih postopkov oddaje javnih naročil, še preden sta bili (sedaj očitani) naročili sploh oddani, in nanjo ni ustrezno ukrepala, v (internem) razmerju do tožene stranke, ki temelji na Pogodbi o sofinanciranju, ne more uspeti s povrnitvenim zahtevkom. Kot je pravilno ugotovilo sodišče prve stopnje, tožeča stranka ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 2. člena Uredbe RS 17/09, ki od udeležencev terja ustrezno stopnjo skrbnosti v obliki pravočasnega in izčrpnega medsebojnega obveščanja, in tega v kasnejši fazi ne more (uspešno) sanirati.«

Še dodatno pa je treba opozoriti na procesne okvire pravnomočnosti, skladno s katerimi se pravnomočni upravni akti lahko izpodbijajo le v okviru izrednih pravnih sredstev.²⁸⁵ Menim, da te pravne garancije z vidika države ni dopustno obiti s pogodbenim prenosom odločanja o vsebinskih vprašanjih iz faze odločanja o pravici do sofinanciranja v drugo, izvedbeno fazo projekta sofinanciranja, kot to tolmači zgoraj citirana sodna praksa. To namreč dejansko pomeni, da pogodba (o sofinanciranju) »odvzame« upravnemu aktu o pravici do sofinanciranja njegovo kvaliteto pravnomočnosti.

Glede na vse navedeno se zdi, da je del dosedanje sodne prakse spore, ki se nanašajo na sofinancerska razmerja (iz skladov EU) oziroma uveljavljanje finančnih popravkov s strani države proti upravičencem v zvezi s tem, (vsaj po oceni avtorja) neustrezno obravnaval (le) kot spore iz sklenjene pogodbe (o sofinanciranju). Takšen pristop pa je po mojem mnenju pomanjkljiv, saj celotne upravnopravne podstatih teh razmerij, vezane predvsem na akt o pravici do sofinanciranja, ni mogoče kar spregledati. Posledično je prišlo do izpostavljenih notranjih protislovij tudi med v tem poglavju predstavljeno prakso upravnega senata Vrhovnega sodišča, ki poudarja pomen pravnih okvirov pravnomočnosti upravnih aktov o pravici do sofinanciranja, ter prakso gospodarskega senata, ki je ta vidik do sedaj praviloma obravnaval kot manj pomemben oziroma nepomemben.

Čeprav je obenem tudi gospodarski senat v zadevi, v kateri je bila tožena Republika Slovenija, (glede drugih vprašanj) sam že pripoznal, da ima izbira stranke pogodbe o financiranju po pravilih upravnega postopka »določene omejitve«. Med drugim je tako Vrhovno sodišče v zadevi upnika upravičenca do sofinanciranja, ki je od Republike Slovenije zahteval izplačilo sofinancerskih sredstev, dodeljenih njegovemu dolžniku kot upravičencu do sofinanciranja, na podlagi sklenjene zastavne pogodbe z zadevnim upravičencem do sofinanciranja, presodilo, da terjatev, ki jo ima upravičenec do države iz naslova tovrstnega sofinanciranja, ne more biti predmet zastavne pravice, saj se lahko ta sredstva izplačajo le

upravičencu, ki je bil izbran v upravnem postopku, z aktom o pravici do sofinanciranja, ne pa tretjim subjektom.²⁸⁶

Ob vsem navedenem se zdi, da je prisoten celo odsev pristranskosti. Ni se namreč mogoče znebiti vtisa, da je upravni akt o izbiri upravičenca do sofinanciranja gospodarski senat do sedaj vedno interpretiral v korist Republike Slovenije. V zadevah, v katerih je RS uveljavljala zahtevek za izplačilo finančnih popravkov, na način, da je sklicevanje upravičencev na meje pravnomočnosti akta o izbiri obravnaval kot domnevno nerelevantne. V zadevi, izpostavljeni v prejšnjem odstavku, v kateri pa je upnik upravičenca do sofinanciranja zahteval izplačilo od Republike Slovenije, pa pravzaprav ravno obratno, saj je njegov zahtevek zavrnil ravno na podlagi sklicevanja na zadevni akt o izbiri oziroma na pravne omejitve v zvezi s tem.

Glede na vse navedeno menim, da bi bilo vprašanje pravnih okvirov pravnomočnosti aktov o izbiri upravičencev do sofinanciranja oziroma dosedanje sodno prakso glede tega vprašanja treba v prihodnje še dodatno vsebinsko pretresti ob upoštevanju tudi v prejšnjem poglavju citirane prakse upravnega senata Vrhovnega sodišča glede odločb o pravici do sofinanciranja v »kmetijskih zadevah«. Tudi iz sodne prakse Sodišča namreč posredno razberemo, da je v nacionalnih praksah uveljavljanja finančnih popravkov drugih držav članic v primeru uveljavljanja finančnih popravkov s strani države (v ustreznem postopku) najprej poseženo v upravni akt o dodelitvi sofinanciranja. Šele nato oziroma šele na tej podlagi pa je nato uvedena izterjava zadevnega zneska znižanja, tj. neposredno uveljavljanje finanč-

286 VSRs sodba III Ips 80/2018 z dne 12. 2. 2019, tč. 21: »Prevzeto zavezo za izplačilo sredstev iz sklada lahko ob upoštevanju Uredbe 1083/2006 izpolni tožena stranka zgolj upravičencu, ki mu je tak status priznan v pogodbi na podlagi predhodno izvedenega (upravnega) postopka.« Nato Vrhovno sodišče zadevnemu upniku-tožniku nadalje pojasni, tč. 22: »V Pogodbi o sofinanciranju tožeča stranka ni nastopala kot upravičenec v smislu Uredbe 1083/2006. Na podlagi Pogodbe o sofinanciranju tudi družba A., d. o. o. kot upravičenec ni pridobila civilnopravne terjatve do tožene stranke, ki bi bila v pravnem prometu. Takšno upravičenje zato ne more biti predmet zastavne pravice (tretji odstavek 128. člena SPZ). Zastavna pogodba, ki jo je sklenila tožeča stranka z družbo A., d. o. o., ni mogla ustvariti učinka iz 180. člena SPZ, da bi morala tožena stranka nepovratna javna sredstva po Pogodbi o sofinanciranju izplačati tožeči stranki. S tem, ko je tožena stranka 4. 10. 2012 družbi A., d. o. o. nakazala znesek 787.520,00 EUR na njen transakcijski račun, ni ravnala v nasprotju s 180. členom SPZ.«

nega popravka,²⁸⁷ oziroma je celotno uveljavljanje finančnih popravkov kot tako notranje urejeno upravnoopravno.²⁸⁸

Na tem mestu pa gre, nenazadnje, poudariti še, da (tudi) pri postopkih uveljavljanja finančnih popravkov pred nacionalnimi sodišči težnja po »učinkovitosti« ne sme prevladati nad temeljnimi pravnimi okviri in načeli pravnega reda. Zdi se namreč, da prestopanje okvirov pravnih postopkov s strani nacionalnih sodišč *in favorem* njihovih držav članic na račun poseganja v pravice upravičencev ni fenomen, ki ne bi bil prisoten tudi pri tribunali drugih držav. Iz opozoril generalnega pravobranilca Sodišča EU je namreč razvidno njegovo stališče, da je v sodni praksi nacionalnih sodišč večkrat zaslediti »uveljavljanje finančnih popravkov za vsako ceno«, tj. ob kršenju temeljnih pravnih garancij upravičencev do sofinanciranja. Kot je posebej podčrtal, namreč »zaščite finančnih interesov Unije ni mogoče poenostavljeno razumeti tako, da praviloma prevlada nad načelom pravne varnosti iz prava Unije. Nasprotno, opraviti je treba tehtanje med zaščito finančnih interesov Unije in načelom pravne varnosti.«²⁸⁹ Podobna stališča oziroma opozorila v smeri, da se tudi v postopkih glede finančnih popravkov »učinkovitosti« ne sme dajati prednosti pred temeljnimi pravnimi

287 Gl. npr. dejanski kontekst zadeve, ki jo obravnava sodba Sodišča EU C-599/13 z dne 18. 12. 2014, Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somvao) proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Evropski sklad za begunce), iz katere tudi razberemo, tč. 23: »Staatssecretaris je glede na dokončno revizijsko poročilo z odločbo z dne 12. novembra 2009 spremenil odločbo o določitvi subvencije z dne 27. julija 2007, tako da je to znižal na 11.085,13 EUR, za preveč izplačan znesek, in sicer 188.675,87 EUR, pa je odredil izterjavo.«

288 Gl. npr. sodbo Sodišča EU C-175/23 z dne 4. 10. 2024, Obshtina Svishtov proti Rokovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Regioni v rastezh« 2014–2020 (kohezija), kjer je razvidno, da je tudi pristojni bolgarski nacionalni organ upravljanja izdal upravno odločbo o finančnem popravku, spor glede uveljavljanja finančnega popravka pa se je v Bolgariji reševal upravnosodno. Nadalje glej sodbo Sodišča EU C-620/23 z dne 6. 3. 2025, »NOV ZHIVOT 1919« NCh proti Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranično satrudnichestvo INTERREG-IPP (predpristopna pomoč), tč. 19 in nasl. Enako tudi v sodbi Sodišča EU v združenih zadevah C-471/23 in C-477/23 z dne 6. 3. 2025, Obshtina Veliko Tarnovo oz. Obshtina Belovo proti Rokovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Regioni v rastezh« 2014–2020 oz. Rokovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Okolna sreda« 2014–2020, ob udeležbi Vrhovna administrativna prokatura (kohezija), tč. 18 in nasl.; tudi v tem primeru je bila sklenjena upravna pogodba (gl. npr. tč. 47).

289 V konkretnem primeru se je sicer generalni pravobranilec ukvarjal z vprašanjem okvirov pravnomočnosti relevantnih aktov – gl. sklepne predloge generalnega pravobranilca v združenih zadevi C-496/18 in C-497/18, HUNGEOD Közlekedésfejlesztési, Földmérés, Út- és Vasútervezési Kft., SIXENSE Soldata, Budapesti Közlekedési Zrt. (C-496/18), Budapesti Közlekedési Zrt. (C-497/18) proti Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (ESRR), z dne 21. 11. 2019, tč. 110, kjer je še dodatno pojasnil tudi: »Čeprav je torej treba upoštevati pomen zaščite finančnih interesov, morajo v določenem trenutku celo nezakonite odločitve postati dokončne.«

načeli, pa sicer zasledimo tudi v postopkih, ki se nanašajo na razmerja med Komisijo in državami članicami.²⁹⁰

3.3.2.2. Kritika dosedanje sodne prakse z vidika pravnih dolžnosti RS do EU

Menim, da je treba v prejšnjem poglavju izpostavljeno nacionalno sodno prakso v delu, kolikor jo gre razumeti v smeri, da država (poenost.) domnevno naj ne bi bila dolžna vsebinsko preverjati pogojev za izbor upravičenca do sofinanciranja v fazi (upravnega) odločanja o izboru upravičenca do sofinanciranja oz. sofinanciranega projekta – temveč lahko to svojo obveznost z besedilom pogodbe o sofinanciranju »prenese« (za nekaj let) v prihodnost, tj. šele v fazo naknadne kontrole oziroma po tem, ko bo sofinancirani projekt praviloma že izveden –, kritizirati nenazadnje tudi z vidika načela lojalnega sodelovanja iz prava EU. S takšno argumentacijo je Vrhovno sodišče namreč v bistvu zavzelo stališče, da država ni dolžna natančno izvajati svojih nalog v sistemu upravljanja in nadzora ravno v najbolj »kritični fazi«, tj. na točki, ko je treba v postopku izbora zagotoviti, da bo predmet sofinanciranja tisti projekt, ki je najbolj skladen s politiko posameznega sklada EU, ki temeljno opredeljuje namen in cilje dodeljevanja zadevnih sredstev ter kot je bila v posameznem primeru v ustreznem postopku sodelovanja tudi z institucijami Komisije »operacionalizirana« do ravni posameznega konkretnega razpisa. Takšne opustitve držav članic namreč očitno pomenijo vsebinsko pomanjkljivost v sistemu upravljanja in nadzora pri ravnanju s sofinancerskimi sredstvi EU – o nedopustnosti česar pa se je praksa Sodišča že velikokrat posebej izrekla.²⁹¹

290 Postopki uveljavljanja finančnih popravkov Komisija – države članice so predmet prejšnjega, 2. poglavja. Gl. sklepne predloge generalnega pravobranilca v zadevi C-670/17 P z dne 8. 11. 2018, Helenska Republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 94–95: »Ob soočenju s takšno ‚zasnovo‘ veljavnih pravil, ki so seveda zunaj vseh jasnih zakonodajnih določb v tem smislu, ljubitelji glasbenih komedij ne bi bili edini, ki bi na tej točki verjetno vzdiknili, da je, če je to zares mogoče, očitno mogoče vse (in morda dodali pragmatično vprašanje, zakaj bi se sploh trudili s pisnimi pravili). Toda prav na takem področju zakonodaje, ki ima znatne finančne posledice, je Sodišče večkrat vztrajalo, da morajo v skladu z načelom pravne varnosti pravila zadevnim osebam omogočati, da so natančno seznanjene z obsegom svojih obveznosti. Na splošnejši ravni bi lahko opozorili tudi na to, da je Sodišče zavrnilo priložnostno oblikovanje pravnih podlag in pristojnosti, da bi za vsako ceno dosegli vračilo sredstev ob neobstoju (da ne rečem v nasprotju z jasnimi besedilom) ustreznih določb. // Vsekakor je treba priznati, da je upravljanje različnih skladov EU zapleteno pravno področje, ki se ne razvija v smeri poenostavljanja. V treh različicah uredb, opisanih v teh sklepnih predlogih, se je obseg zakonodaje izjemno povečal. Vendar vse večja zapletenost ne pomeni, da bi morale biti pravosodje v primeru slabega oblikovanja zakonodaje veliko-
dušnejše do Komisije.«

291 Gl. poglavje 2.2. in tam izpostavljeno sodno prakso Sodišča.

Prav tako zgoraj že citirana naziranja, kot jih najbolj neposredno razberemo npr. iz VSRS sklepa III Ips 1/2021 z dne 18. 5. 2021, o tem, da je »nedopustno« ugotoviti, da sistem upravljanja in nadzora Republike Slovenije nad sredstvi EU ni učinkovit oz. da ima napake (torej Vrhovno sodišče brani aksiom o popolnosti delovanja sistema upravljanja in nadzora ene od strank v pravdi, Republike Slovenije),²⁹² po moji oceni ne zdržijo pravne presoje z vidika pravnih dolžnosti sodne veje nacionalne oblasti države članice v razmerju do EU. Sodišča držav članic so namreč pri sojenju dolžna ne samo upoštevati pravo EU, temveč mu v primeru kolizij skladno z načelom primarnosti dati tudi prednost pri odločanju. Nacionalna sodišča bi torej tudi z vidika svoje dolžnosti, ki smo jo prevzeli z vstopom v EU, morala v primeru ugotovitve o pomanjkljivih postopkih države oziroma o pomanjkljivostih njenega sistema upravljanja in nadzora nad sredstvi skladov EU dejstva in okoliščine v zvezi s tem prepoznati kot pravno nevzdržne z vidika dolžnosti te države članice do EU – ne pa v pravdi prepovedati vsakršno dokazovanje v zvezi s tem.²⁹³

Tudi z vidika pravnih obveznosti držav članic do EU se tako zdi zadevna, v tem poglavju izpostavljena in citirana praksa nacionalnih sodišč pravno zmotna. Daje namreč vtis, kot da sodišče ob »spregledu« pravnih dolžnosti Republike Slovenije do EU le-tej dovoljuje, da svojih nalog v sistemu upravljanja in nadzora nad sredstvi skladov EU ne izvaja učinkovito; pri tem pa tudi prepoveduje vsakršno argumentiranje in dokazovanje v pravih v smeri, da sistem upravljanja in nadzora Republike Slovenije ni optimalen. V obeh zadevnih usmeritvah izpostavljene sodne prakse pa gre po oceni avtorja, kot je obrazloženo zgoraj, za kršitev pravnih dolžnosti države, kot izhajajo iz prava EU.

292 Kot zgoraj že citirano iz navedenega VSRS sklepa, tč. 17: »Dejanj ali opustitev države, ki je nosilka sistemske skrbi za zakonito rabo sredstev iz evropskega proračuna po Uredbi 1083/2006 (vloga Evropske komisije je le dopolnilna – gl. tč. 13 obrazložitve tega sklepa), ni dopustno tolmačiti kot soglasij, zaradi katerih upravičencu nezakonito porabljenih sredstev ne bi bilo treba vrniti. To bi namreč samo po sebi pomenilo, da država Uredbe 1083/2006 ne izvršuje v polni meri, saj ne zagotavlja zakonitosti porabe evropskih sredstev, k čemur jo je zavezal evropski zakonodajalec.« Oz. tč. 19: »Drugačno razumevanje bi namreč pomenilo, da Republika Slovenija ne zagotavlja učinkovitega izvajanja Uredbe 1083/2006, ki je zavezujoča in se neposredno uporablja v državah članicah (gl. zadnji odstavek člena 108 te Uredbe), torej, da ne zagotavlja učinkovitega izvrševanja prava EU, kot je podrobneje razloženo v predhodnih odstavkih tega sklepa.«

293 Takšna »dokazna prepoved« ima tudi procesno komponento, saj po oceni avtorja evidentno krši načelo enakosti strank v postopku – pri čemer nadaljnja obravnava dane situacije z vidika tega vprašanja presega namen in okvire tega dela.

3.4. Pravna narava pogodbe o sofinanciranju (iz sredstev EU)

V naši nacionalni ureditvi se, kot je že izpostavljeno zgoraj, z izjemo sofinancerskih zadev s področja kmetijstva, med pristojnim ministrstvom (za Republiko Slovenijo) in upravičencem do sofinanciranja izvedbena faza postopka dodelitve sofinancerskih sredstev iz skladov EU začne s sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju.²⁹⁴ Tudi spori v zvezi z zadevnimi sofinancerskimi zadevami se pri nas nato procesnoppravno vodijo na podlagi (pogodbenih) pravnih sporov iz naslova pogodb o sofinanciranju. Vprašanje pravne narave pogodbe o sofinanciranju je tako nedvomno eden od bistvenih aspektov znatnega dela sofinancerskih razmerij oziroma postopkov uveljavljanja finančnih popravkov v okviru le-teh.

To poglavje je vsebinsko sestavljeno iz treh vsebinskih sklopov. Prvi del predstavlja strnjen pregled temeljev vsebinskih delitev oziroma opredelitev »upravnih pogodb« v pravni literaturi. Pri tem že na tem mestu poudarjam, da ima izraz »upravna pogodba«, če ga uporabljamo kot dobeseden prevod iz različnih tujih pravnih sistemov, pa tudi z vidika javnopravnih vsebin in pravnih značilnosti posamezne pogodbe, lahko zelo različen pomen. Zato drugi del tega poglavja zajema model za sistematizacijo javnopravno reguliranih pogodb, ki vzpostavlja okvire za vsebinsko razvrščanje – in s tem tudi lažje medsebojno primerjanje – različnih vrst pogodb glede na njihove javnopravne vsebine. Tretji del tega poglavja pa, glede na predhodna izhodišča, posebej obravnava pogodbo o sofinanciranju: najprej s teoretičnega vidika, nato pa tudi skozi razpravo glede dosedanjih pogledov in zavzetih stališč sodne prakse instančnih sodišč o obravnavanem vprašanju.

3.4.1. Uvodno o upravni pogodbi

Da bi lahko razpravljali o pravni naravi pogodbe o sofinanciranju, moramo najprej izpostaviti nekatera temeljna relevantna pravnoteoretska izhodišča glede upravnih pogodb (v širšem pomenu tega pravnega termina), v družino katerih spada tudi obravnavana pogodba.

3.4.1.1. Temeljna primerjalno-teoretska izhodišča

V zvezi z »upravnimi pogodbami« moramo najprej podčrtati, da to nikakor ni pravni termin, ki bi bil enoznačen, temveč pod to oznako zasledimo

²⁹⁴ Gl. poglavje 3.2.

pogodbene situacije, ki so ne samo vsebinsko, temveč tudi z vidika vprašanja obsega in načina javnopravne regulacije medsebojno precej različne. Navedeno velja tako primerjalnopravno kot tudi znotraj posameznih nacionalnih jurisdikcij²⁹⁵ – med katerimi v pravni literaturi ni dvoma, da je zadevni institut glede na specifične razvoja pravnega sistema še posebej celovito obravnavala francoska pravna praksa in literatura. Zato zaradi večje jasnosti v nadaljevanju kot nadpomenko za vse pogodbe, ki jih zaznamuje posebna javnopravna regulacija, torej upravne pogodbe v najširšem smislu tega termina, uporabljam tudi izraz »javnopravno regulirane pogodbe« – uporabo termina »upravne pogodbe« pa predlagam (le) za tisto skupino javnopravno reguliranih pogodb z najvišjo stopnjo javnopravnega poseganja, ki zajema tudi javnopravne posege v pogodbeno vsebino oz. v (poseben, privilegiran) položaj javnopravnega partnerja v pogodbenem razmerju (v nadaljevanju tudi »upravne pogodbe v ožjem smislu«).²⁹⁶

V domači pravni literaturi izhodiščno zasledimo dva temeljna pristopa k obravnavi javnopravno reguliranih pogodb. Po eni strani se je še posebej v zadnjih dveh desetletjih razvil do danes že dokaj obsežen in celovit opus strokovnih del, ki specialno obravnavajo predvsem področji javnega naročanja (pogodbe o izvedbi javnega naročila) in koncesij (koncesijske pogodbe). Zadevni strokovni in akademski prispevki so praviloma specialni, vezani na posamezne primere obeh zadevnih pogodb oz. na pravne probleme ureditve obeh navedenih strokovnih področij. Obenem pa so bile javnopravno regulirane pogodbe (po obsegu sicer v znatno manjši meri) v našem pravnem prostoru od začetka 90. let prejšnjega stoletja predmet splošne pravnoteoretske obravnave predvsem v smislu zgodovinsko- in primerjalnopravnih pogledov.

Pravna literatura v tej smeri izhodiščno prikaže razvoj »neavtoritativnih pravnih razmerij« med državo in zasebnimi subjekti v 19. stoletju, tj. razmerij, v katerih država oziroma upravni subjekti nastopajo kot zasebnim subjektom prirejeni subjekti, ter identificira proces vnašanja javnopravnih vsebin oziroma avtoritativnih elementov v neavtoritativna (civilnopravna) pravna razmerja med državo in zasebnopravnimi subjekti, kar označuje

295 Kot pojasnjuje pravna literatura, so pri upravnih pogodbah in drugih podobnih institutih številne razlike v teoretskem pristopu, kar je nujno botrovalo tudi različnim pogledom na njihovo vsebino in pravno naravo. Gre za institute, ki jih je pravna literatura zaradi njihove pomembnosti široko obravnavala, vendar so bila pri tem zavzeta tudi različna nasprotujoča si stališča. Pri tem posebej opozarja tudi na številne razlike pri obravnavi tega instituta s primerjalnopravnega vidika. Gl. npr. Borković, I., 1993, str. 417–434.

296 Gl. model sistematizacije javnopravno reguliranih pogodb v pogl. 3.4.2.

kot »publiciranje« zasebnega prava.²⁹⁷ Kot pojasnjuje v zvezi s tem, so se v zadevnem obdobju »spremenjene družbene razmere, ki so neposredno vplivale na »prehod« določenih dejavnosti (materialne oziroma komercialne ali nematerialne narave) pod okrilje države (uprave) [...] odražale v javnem interesu po kontinuiranem, kvalitetnem in cenemem zagotavljanju »proizvodov« teh dejavnosti (javnih dobrin in storitev). Javni interes je bil torej poglobitveni razlog za to, da je zagotavljanje teh dobrin in storitev prevzela uprava.«²⁹⁸

Dasiravno avtorji nato obravnavajo in primerjajo razvoj zadevnega pravnega instituta v različnih pravnih jurisdikcijah,²⁹⁹ pa obenem razvojno oz. vsebinsko primerjalnopravno izpostavljajo predvsem dva »modela« oziroma dva pristopa/smeri razvoja javnopravno reguliranih (oz. upravnih) pogodb: tj. francoski model in nemški model.³⁰⁰ Za namen pričujočega dela je pri tem po moji oceni posebej relevanten francoski model, saj se zdi, da ga je naša pravna literatura že vzela za idejno izhodišče razvoja pravnega koncepta upravne pogodbe v slovenski pravni ureditvi.

Obenem naj že uvodoma poudarim, da celovita obravnava zgodovinskih okoliščin nastanka, različnih pogledov pravnih teoretikov na posamezne pravne institute in posebnosti ureditve javnopravne regulacije pogodb v francoskem pravu presega okvir tega dela.³⁰¹ Za namen te monografije gre kot relevantno tako izpostaviti predvsem temeljno delitev upravnih pogodb v francoskem modelu, tj. okoliščino, da francosko pravo glede na

297 Pličanič, S., 1994, str. 323.

298 Prav tam.

299 Zgodovinsko-primerjalni pregled instituta upravne pogodbe v različnih jurisdikcijah je podan npr. v Borković, I., 1993, str. 417–434: Francija, Nemčija, Španija, določeni aspekti tudi Italija, Belgija, Združeno kraljestvo; še posebej celovito v naši pravni literaturi npr. Ferk, B., 2014: Francija, Nemčija, Združeno kraljestvo; Štemberger, K., 2021a, str. 81–104, in Štemberger, K., 2021b, str. 249–272: nekateri primerjalni vidiki poleg Francije in Nemčije tudi z Republiko Hrvaško, Srbijo, Severno Makedonijo, Kosovom in Črno Goro.

300 Več o nemški ureditvi upravnih pogodb ter z njimi povezanih pravnih vprašanj gl. v domači literaturi še posebej npr. Ferk, B., 2014, str. 222, in nasl. Celovito v zvezi s tem sicer npr. Bleckmann, A., 1999, III. poglavje, str. 261 in nasl.; prav tako Schlette, V., 2000. Gl. tudi npr. Faber, H., 1995, str. 282 in nasl.

301 Verjetno najbolj celovito do sedaj v zvezi s tem v domači literaturi npr. Ferk, B., 2014, str. 193 in nasl. Gl. sicer tudi druga v tem poglavju navajana dela avtorjev Pličanič, Pirnat, Mužina, Štemberger idr.

nastanek upravnih pogodb (v širšem smislu tega termina) razlikuje med dvema (oziroma tremi) vrstama(-i) upravnih pogodb, tj.:³⁰²

1. upravne pogodbe po zakonu (oz. po volji zakonodajalca). V to skupino spadajo tiste upravne pogodbe, ki jih kot takšne izrecno opredeljuje zakon;
2. upravne pogodbe po sodni praksi (po volji sodnih oblasti) oz. po naravi. Te pogodbe niso izrecno opredeljene kot take z zakonom, vendar izpolnjujejo kriterije, kot jih je opredelila sodna praksa, tj.:
 - kriterij strank (obligatorni kriterij, ki mora biti vedno izpolnjen): vsaj ena od pogodbenih strank je praviloma pravna oseba javnega prava (država, lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, ki izvršuje svoja pooblastila);
 - kriterij cilja (ki je lahko alternativno izpolnjen s kriterijem vsebine): javni interes, v katerem se taka pogodba temeljno sklene, prevlada nad drugimi pogodbenimi interesi; upravna pogodba ne zasleduje nekega poslovnega cilja, temveč se sklepa zaradi izvajanja določene dejavnosti, ki je v javnem interesu (npr. zagotavljanje pitne vode);
 - kriterij vsebine (ki je lahko alternativno izpolnjen s kriterijem cilja): pogodba vsebuje posebne določbe; vsebuje pravne norme, ki so konsenzualne narave, pa tudi take, ki so oblastne narave, npr.: javnopravni pogodbeni partner lahko izreka sankcije zasebnemu pogodbenemu partnerju zaradi kršitev pogodbe, ki imajo javnopravno naravo prekrška; javnopravni partner ima posebne pravice, ki jih civilnopravne pogodbe ne poznajo: zlasti npr. možnost enostranskega spreminjanja vsebine pogodbe, možnost nalaganja dodatnih obveznosti drugi pogodbeni stranki, možnost enostranskega razdrtja pogodbe tudi brez kršitev druge stranke; zasebnopravni partner ukrepov, ki spadajo med posebne pravice javnopravnega partnerja pri tovrstnih pogodbah (kot primeroma navedeno v tej alineji), ne more izpodbijati in zahtevati izpolnitve pogodbe – ima le pravico do ustreznega finančnega nadomestila;

302 Borković, I., 1993, str. 420. V zvezi s tem glej tudi npr. Pirnat R., 2000a, str. 151; Pirnat, R., 2000b, str. 96; Ferk, B., 2014, str. 199; Štemberger, K., 2021b, str. 138.

3. upravne pogodbe po volji strank.³⁰³ Pogodbeni režim lahko stranki izbereta tudi sami, če ju seveda ne omejujeta zakonodajalec in praksa upravnega sodstva.

3.4.1.2. Upravna pogodba v slovenski pravni ureditvi

Ob zgoraj navedenem si je treba zastaviti vprašanje, v kolikšni meri so pravnoteoretska izhodišča ureditve upravne pogodbe v francoskem pravu tudi neposredno uporabljiva v slovenski pozitivnopravni ureditvi. V zvezi s tem v domači literaturi že v začetku 90. let prejšnjega stoletja, ko pri nas ni še bilo oblikovano niti upravno sodstvo, razberemo pričakovanja oz. priporočila, da bi bilo treba ob ustrezni normativni ureditvi upravnopogodbenih razmerij razreševanje sporov glede le-teh podrediti Upravnemu sodišču.³⁰⁴

Ob prelomu tisočletja nato sledijo opozorila stroke, da »[...] v slovenskem pravu so pogodbe, ki jih ni mogoče v celoti obravnavati kot pogodbe obli-gacijskega prava, hkrati pa je treba ugotoviti, da je posebna pravna narava teh pogodb praviloma neurejena. Predpisi sicer vsebujejo nekaj malega določb o teh pogodbah, vendar povsem nesistematično, največkrat zgolj z naštevanjem, kaj mora pogodba vsebovati. Le koncesijska pogodba pri koncesiji gospodarske javne službe je nekoliko podrobneje urejena [...] V ostalem seveda velja, da se za omenjene upravne pogodbe v slovenskem pravu v celoti uporablja splošno pogodbeno pravo [...]«³⁰⁵ Potrebovali bi torej splošno temeljno normativno ureditev upravnih pogodb, ki pa je nimamo, v posledici česar je naša pozitivnopravna ureditev pomanjkljiva.

Tudi v zadnjem desetletju se v tem oziru ni kaj dosti spremenilo. Kot ugotavlja pravna literatura, tako vse do danes niti koncept javne pogodbe niti pojem upravne pogodbe v Sloveniji nista normativno opredeljena in ju lahko, posledično, apliciramo na Slovenijo le primerjalnopravno.³⁰⁶

Normodajna aktivnost na obravnavanem področju namreč vse do danes pri nas poteka le sporadično, praviloma le po posameznih strokovnih

303 V zvezi s tem gl. Pličanič, S., 1994, str. 330.

304 Prav tam, str. 370, sklepno: »Glede na predvidene spremembe v organizaciji sodnega sistema v Sloveniji (uvredba upravnega sodstva) pa menimo, da bi bilo smiselno za spore iz tistih obravnavanih razmerij, ki so (oziroma bodo) javnopravne narave, določiti pristojnost upravnega sodstva [...] Obravnava takšnih sporov pred upravnimi sodišči bi namreč lahko zagotovila učinkovitejši sodni nadzor nad upravo tudi glede neavtoritativnih pravnih razmerij, ki nastajajo med upravo in zasebnopravnimi subjekti.«

305 Pirnat, R., 2000b, str. 104.

306 Ferk, B., 2014, str. 188.

področjih, ki specialno urejajo posamezna vprašanja glede sklepanja nekaterih tovrstnih pogodb³⁰⁷ – pri čemer pa naša pravna ureditev ne pozna splošnih zakonskih pravnih norm, ki bi sistemsko urejale poseben položaj tega pravnega instituta. V okviru pozitivnopravnih pravil, ki urejajo javnopravno poseganje v pogodbeno razmerja, namreč vse do danes najdemo le nekatera najbolj splošna izhodišča, ki predvidevajo možnost oblastnih posegov v pogodbeno razmerja, pri čemer pa jih ne konkretizirajo – prim. npr. določbe drugega odstavka 17. člena OZ³⁰⁸, drugega odstavka 39. člena ZGJS³⁰⁹ idr.

Z drugimi besedami: upravne pogodbe kot posebnega pravnega instituta naša pozitivnopravna ureditev (še vedno) ne pozna. Pozna le posamezne specialne določbe področnih predpisov, ki posebej urejajo posamezna pogodbeno razmerja za konkretne specialne primere ter v tem oziru temeljno dopolnjujejo splošna pogodbeno razmerja OZ. Tako tudi pri obravnavi koncesijske pogodbe, ki je v naši pravni ureditvi brez dvoma najbolj javnopravno normirana, pravna literatura pripomni: » Vendar pa je ureditev teh institutov, ki so odraz zaščite javnega interesa v koncesijskem razmerju, zelo pomanjkljiva in nedorečena, kar zmanjšuje njihovo praktično vrednost. Pomanjkljiva zakonska ureditev odpira vrata uporabi institutov drugih nominatnih kontraktov ter splošnih določil obligacijskega prava, pa tudi pogodbenih določil, ki so v celoti rezultat dogovora pogodbenih strank [...]«³¹⁰

Pri tem pa, ob siceršnjem primerjalnopravnem idejnem izhajanju iz francoske pravne dediščine, v okviru katere je posebni režim upravnih pogodb nastal kot posledica učinkovanja sodne prakse in doktrine in je le v manjšem delu rezultat pozitivnopravne ureditve, naša pravna literatura tudi že ves čas posebej in izrecno opozarja, da v slovenskem pravnem sistemu ni dopustno, da bi sodišča kar sama, tj. brez izrecne normodajne

307 Npr. koncesijske pogodbe v zdravstvu, lekarništvu idr.; deloma pa sicer sedaj to področje krovno ureja tudi Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (Uradni list RS, št. 9/19, s spremembami; ZNKP) – s katerim pa smo le implementirali določbe t. i. koncesijske direktive, z veljavnostjo le nad vrednostnimi pragovi EU.

308 17. člen OZ: »(2) Določbe predpisov, s katerimi je delno ali v celoti določena vsebina pogodb, so sestavni del teh pogodb in jih dopolnjujejo ali pa stopajo na mesto pogodbenih določil, ki niso v skladu z njimi.«

309 39. člen ZGJS: »V primeru neskladja med določbami koncesijskega akta in določbami koncesijske pogodbe veljajo določbe koncesijskega akta.«

310 Ahlin, J., 2008, str. 266 – pri čemer naj dodamo, da citirano predstavlja sklepne poudarke pri razpravljanju o koncesijski pogodbi, ki je očitno (še) najbolj javnopravno normirana v naši pravni ureditvi.

podlage v zakonskih predpisih, vzpostavila poseben pravni režim upravnih pogodb.³¹¹ Tj. da upravnih pogodb »po naravi« naša sodišča brez vsakršne zakonske osnove ne morejo (v nasprotju z ustavnim načelom zakonitosti) obravnavati mimo splošnih, civilnopравnih pogodbenopravnih izhodišč pozitivnega prava.

Oziroma, kot je pravna literatura tudi *in concreto* v zvezi s tem že pojasnila, ima vsakršen enostranski poseg javnopravne stranke v pogodbo vse značilnosti oblastnega ravnanja. Pomeni namreč uresničevanje javnega interesa, po drugi strani pa predstavlja ravnanje, ki je za drugo stranko prisilno, v posledici česar ga je treba pravno presoјati po enakih kriterijih kot vsako drugo oblastno ravnanje državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Kar pa, ob upoštevanju tudi izhodišč 153. člena Ustave, ki določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temelјiti na zakonu ali na zakonitem predpisu, pomeni, da tovrstno poseganje javnopravne stranke v pogodbo brez izrecnega temelja v zakonu ali zakonitem predpisu ni mogoče. Za to vrsto poseganja je torej izključeno, da bi se uveljavila zgolj s sodno prakso – v posledici česar neposredna uvelјavitev elementov upravne pogodbe zgolj skozi judikaturu ni mogoča.³¹²

3.4.2. Sistematizacija javnopravno reguliranih pogodb z vidika njihove vsebine: most med pogodbo civilnega prava in upravno pogodbo

Ob zgoraj podanih teoretsko- in pozitivnopravnih okvirnih izhodiščih glede tematike upravnih pogodb z različnih zornih kotov oziroma pravnih tradicij je treba na tem mestu ponovno poudariti, da ima izraz »upravna pogodba«, če ga uporabljamo kot dobeseden prevod iz različnih tujih pravnih sistemov, pa tudi z vidika javnopravnih vsebin posamezne pogodbe, lahko zelo različen pomen. Pod to oznako namreč naletimo na številne »mešane« pogodbe, v katerih se stikajo civilnopravne in javnopravne vsebine. Pri tem pa označba mešane pogodbe oz. pogodbe *mixti iuris* sama po sebi prav tako v ničemer ne razrešuje vprašanja o pravni naravi pogodb, na katere se nanaša. Sklepe, ki se navezujejo na tako označitev pravne narave pogodbe, je zato treba vedno obravnavati skozi prizmo analize sestavin in elementov posamične konkretne pogodbe.³¹³

311 Pirnat, R., 2000b, str. 107.

312 Prav tam, str. 108.

313 Ferk, B., 2014, 308; ob sklicevanju na Grilc, P., 1991, str. 45.

Tako sodna praksa kot tudi literatura sicer ugotavljata, da slovensko pravo upravnih pogodb – razen taksativnih izjem – posebej (celostno) ne ureja, v posledici česar se tudi za te pogodbe izhodiščno uporabljajo splošna pravila obligacijskega prava.³¹⁴ Zato predlagam, da se k sistematizaciji upravnih pogodb splošno pristopi z vsebinskega vidika, ob izhajanju iz »klasične« civilnopravne pogodbe – ki nima posebnih javnopravnih elementov – ter se od te točke dalje gradi sistemski most do upravne pogodbe v smislu pogodbe, ki jo opredeljujejo javnopravni vsebinski elementi, ki dajejo javnopravnemu partnerju tudi privilegiran položaj in posebne pravice v konkretnem pogodbenem razmerju. Nato pa bomo lahko v tako vzpostavljen sistem kategorizacije javnopravno reguliranih pogodb³¹⁵ umestili tudi pogodbo o sofinanciranju ter s tem opredelili njeno pravno naravo.

Ob tako načrtanem izhodišču gre najbolj splošno ugotoviti, da so pogodbe sporazumi med dvema ali več pravnimi subjekti glede njihovih medsebojnih razmerij. Pogodbena razmerja so primarno urejena s pravili obligacijskega prava, ki jih pri nas temeljno kodificira Obligacijski zakonik (OZ)³¹⁶. Pri tem je eno temeljnih izhodišč pogodbenega prava načelo dispozitivnosti, v skladu s katerim se lahko pogodbene stranke dogovorijo vse, kar ni v posameznih primerih s t. i. kogentnimi pravili natančno predpisano oziroma prepovedano. Nekatera taka pravila oziroma omejitve polja dispozitivnosti vsebuje že sam OZ, tega pa dopolnjujejo pravila specialnih zakonov z različnih področij. Številne tovrstne specialne omejitve so urejene še posebej s pravili s področja javnega oziroma upravnega prava³¹⁷ – te pogodbe, tj. pogodbe, ki so v razmerju do splošnih pogodbenopravnih izhodišč posebej

314 O čemer – vsaj deklaratorno – ni spora niti v sodni praksi, kot je predstavljeno tudi v nadaljevanju tega poglavja.

315 Gre za teoretsko ogrožje, ki sem ga podal v Rejc, Ž., 2019, str. 9-18 – v nadaljevanju pa ga vsebinsko nekoliko dopolnjujem še z drugimi vidiki iz obravnavane pravne literature.

316 Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631.

317 Na tem mestu naj tudi omenim razmejitve med javnim in upravnim pravom, na katero je mogoče pogledati s številnih različnih vidikov, zaradi česar glede navedenih pojmov zasledimo številne različne definicije. Kot ugotavljata npr. Androjna, V. in Kerševan, E. (ki se sicer osredotočata na procesnopravne vidike), je med najbolj uveljavljenimi tista definicija, ki upravno pravo definira kot pravo, ki ga izvršujejo upravni organi oziroma drugi subjekti pri izvrševanju upravne funkcije (2006, str. 51). Upravno pravo je ob tem del širšega javnega prava: »Upravno pravo je ‚podsistem‘ pravnih norm in samostojna pravna panoga, ki spada v okvir javnega prava (tega sestavljajo predvsem pravne norme, ki urejajo temeljne ureditve države, položaj, organizacijo in delovanje države ter drugih javnopravnih organizacij in skupnosti ter razmerje med nosilci oblasti in posamezniki) – to je prava, katerega temeljni razpoznavni znak je urejanje uresničevanja državne oblasti in usmerjenost v urejanje ter varovanje javnih interesov.« (Grafenauer, B. in Breznik, J., 2009, str. 21)

oziroma dodatno regulirane v pravilih javnega (oz. upravnega) prava, v nadaljevanju splošno opredeljujem kot »javnopravno regulirane pogodbe«.

Pri tem pa se javnopravna regulacija od primera do primera posamezne javnopravno regulirane pogodbe precej razlikuje. Javnopravna pravila največkrat predpisujejo posebne pogodbene vsebine, v posameznih primerih drugače urejajo položaj posameznih pogodbenih strank oziroma določajo, kdo lahko kot stranka pristopi k sklenitvi posamezne pogodbe, ali pa posebej predpisujejo postopke v zvezi z nastajanjem in/ali prenehanjem tovrstnih pogodb. Javnopravno regulirane pogodbe tako nomotehnično niso definirane enotno, tj. s posameznim zakonom oziroma predpisom, temveč posebna pravila v zvezi s tem vsebujejo številni specialni predpisi z različnih pravnih področij. Ta specialna pravila s postavljanjem posebnih omejitev pogodbenim strankam vsebinsko dopolnjujejo splošna pravila pogodbenega prava, ki so (tudi za javnopravno regulirane pogodbe) njihovo temeljno pravno ogrodje.

Javnopravno regulirane pogodbe bi tako lahko z vidika pozitivnopravne ureditve opredelili v skladu z naslednjo splošno formulo:

$$\textbf{javnopravno regulirana pogodba} = \\ \textbf{civilnopravna pogodba} + \textbf{javnopravna regulacija}$$

Temeljna razmerja med skupinami javnopravno reguliranih pogodb z vidika intenzitete javnopravne regulacije so prikazana v naslednji shemi:

Tabela 4: Sistemska razmejitev pogodb – most med civilno in upravno pogodbo

ZASEBNOPRAVNA POGODBENA RAZMERJA	popolnoma zasebne pogodbe	CIVILNOPRAVNE POGODBE temeljno le civilnopravna regulacija
	zasebne javnopravno regulirane pogodbe	JAVNOPRAVNO REGULIRANE POGODBE (dodatna) javnopravna regulacija
UPRAVNOPRAVNA POGODBENA RAZMERJA	upravno-zasebno-pravne pogodbe	
	upravne pogodbe	
		<i>intenziteta javnopravne regulacije</i>

Vir: Rejc, Ž., 2019, str. 9–18

Če pogodbeni razmerja obravnavamo v prvi vrsti z vidika delovanja tržnih silnic, skozi prizmo katerih smo uvodoma opredelili tudi temeljni namen finančnih popravkov,³¹⁸ lahko pogodbeni razmerja najprej razdelimo glede na pravno naravo pogodbenih strank v razmerju do njihovega položaja na trgu. V situacijah, ko trg (tržni mehanizem) deluje in, posledično, poslovanje vseh pogodbenih strank temeljno usmerjajo silnice konkurence, srečamo zasebnopravna pogodbeni razmerja. Ob temeljni predpostavki, da ravnanje subjektov na trgu vodi »nevidna roka« trga v obliki silnic konkurence, kar naj bi sumarno družbi zagotavljalo največjo ekonomsko blaginjo, civilnopravna (gospodarskopravna) pravila primarno skrbijo za vzpostavljane pravnega okolja, v katerem so tržne silnice lahko najbolj učinkovite, oziroma za zagotavljanje pogojev za delovanje teh silnic. Predvsem npr. za enakost izhodišč pravnih subjektov, ki vstopajo v pogodbeni razmerja, za zagotavljanje ustrezne preglednosti/informacij na trgu, za zagotavljanje pluralizma na strani ponudbe in povpraševanja ipd.

Na drugi strani pa se upravnopravna pogodbeni razmerja pojavljajo v situacijah, v katerih tržni mehanizem ne deluje. Za ta pogodbeni razmerja je namreč značilno, da v njih kot ena od strank nastopa subjekt, ekonomski obstoj katerega posredno ali neposredno ni odvisen od njegovega uspeha na trgu oziroma njegovo delovanje posledično ni podvrženo tržnim silnicam. Pri pravnih subjektih, ki se (neposredno ali posredno) financirajo iz proračuna, namreč njihov ekonomski položaj ni neposredno odvisen od tega, ali se pri izbiranju pogodbenih partnerjev oziroma pri sklepanju poslov obnašajo po tržnih zakonitostih. Če bi lahko popolnoma prosto sklepali posle, s katerimi bi na trgu morebiti neupravičeno dajali prednost ponudnikom, ki v tržni tekmi sicer ne bi bili izbrani kot najbolj konkurenčni, bi lahko »kvarili« delovanje silnic konkurence. Zato pravna ureditev v tovrstnih situacijah z administrativnimi postopki nadomešča tržni mehanizem. Na ta način se poskuša v prvi vrsti zagotoviti, da poslovanje tovrstnih subjektov (zelo poenostavljeno: javnih naročnikov) ne vpliva škodljivo na delovanje relevantnih trgov.

Ob zagotovo zelo raznolikem spektru pogodb, ki bi jih lahko najbolj široko opredelili kot javnopravno regulirane pogodbe, pa gre v zvezi z zgoraj vzpostavljenim modelom izhodiščno še pripomniti, da javnopravna regulacija pogodbenih razmerij narašča od takšnih zasebnopravnih pogodbenih razmerij, kjer tako rekoč ni prisotna, do takšnih upravnopravnih pogodbenih razmerij, kjer javnopravni elementi pravnih razmerij dajejo javnopravnemu partnerju ne samo privilegiran (neenak) pogodbenopravni

318 Gl. poglavje 1.1.

položaj, temveč lahko tudi posebne javnopravne ingerence – v smeri, kot je tudi grafično predstavljeno v Tabeli 4.

3.4.2.1. Popolnoma zasebne pogodbe

Z vidika obravnavane tematike je med zasebnopravnimi pogodbami treba najprej identificirati popolnoma zasebne pogodbe, tj. pogodbe, v zvezi s katerimi praviloma niso podane specialne pravne omejitve, s katerimi bi zakonodajalec v javnem interesu skušal vplivati na pogodbeno razmerja. Pri subjektih, katerih ekonomsko preživetje je temeljno odvisno od njihovega uspeha v tržni tekmi, načeloma niso potrebne posebne javnopravne intervencije, saj pravni red temeljno izhaja iz predpostavke, da bo ob tem, ko skuša vsak zase doseči na trgu čim ugodnejšo pogodbo, to že samo po sebi spodbujalo tržno tekmo – kar zagotavlja gospodarski napredek, rast in s tem ekonomske temelje za blaginjo družbe. Temeljno je tako pri (teh) pogodbah, ki jih sklepajo tovrstni pravni subjekti, vsebina predmeta pogodbe kot tudi izbira sopogodbениkov prepuščena prosti odločitvi posamezne pogodbene stranke. Tako lahko npr. avtomobil, ki je v naši lasti, praviloma (poenostavljeno) kadar koli in pod kakršnimi koli pogoji prodamo kateremu koli kupcu, ki ga določimo po kakršnem koli postopku, za katerega menimo, da je najbolj primeren.

V to skupino pogodbениh razmerij lahko uvrstimo tudi del (vrednostno praviloma najmanjših) pogodbениh poslov, pri katerih kot ena od strank sodeluje uprava (poenost. država, lokalna skupnost oz. kateri od drugih subjektov javnega prava). To praviloma velja npr. za javna naročila pod predpisanim mejnim vrednostnim pragom, glede katerih je uprava pri sklepanju pogodb o izvedbi javnega naročila (poenost.) v bistvenem v enakem položaju kot drugi potencialni naročniki na trgu.³¹⁹

3.4.2.2. Zasebne javnopravno regulirane pogodbe

Ob navedenem pa ni mogoče spregledati, da pravni red v nekaterih taksoativno opredeljenih izjemnih primerih pogodbениh transakcij, ki jih sicer sklepajo na trgu delujoči subjekti (delovanje katerih torej je podvrženo

319 Gl. tudi npr. Kerševan, E., 2009, ki ob sklicevanju na nemško in italijansko literaturo opredeljuje »čiste zasebnopravne pogodbe«, »ki jih uprava sklepa zgolj za pridobivanje dobrin in storitev, ki so podlaga za njeno delo in so tako le posredno namenjene pridobivanju upravnih nalog. V tem primeru je država tako glede mehanizmov kot interesov popolnoma izenačena z drugimi subjekti in je tako pravno razmerje v celoti na področju zasebnega pogodbenega prava, saj ni nobenega pravnega ali sistemskega razloga, da bi si država v teh razmerjih vzpostavila poseben, privilegiran položaj, zaradi katerega bi se uvedla posebna pravna regulacija (str. 44)«. Pri tem naj dodam, da znaten del tovrstnih pogodbениh razmerij (tj. v delu nad predpisanim vrednostnim pragom) spada v spodaj predstavljeno kategorijo upravno-zasebnopravnih pogodb.

tržnemu mehanizmu), ne prepušča (le) tržni regulaciji, temveč pogodbeno svobodo subjektov omejuje v javnem interesu. Tipičen primer tovrstnih pogodb, ki jih za namen te razdelitve imenujem zasebne javnopravno regulirane pogodbe, so pogodbe o prodaji kmetijskih zemljišč, pri katerih pravni red določa (predvsem) krog predkupnih upravičencev in notranja razmerja moči njihovih predkupnih pravic. Iz razloga varovanja kmetijskih zemljišč v javnem interesu le-teh lastnik-prodajalec ne more prodati, komur bi sam želel oziroma »na prostem trgu«, temveč mora upoštevati zakonsko predviden vrstni red predkupnih upravičencev, za katere zakonodajalec meni, da bodo »najboljši lastniki« teh zemljišč. Čeprav prodajalci oziroma kupci kmetijskih zemljišč praviloma niso osebe javnega prava, temveč se tovrstne pogodbe sklepajo v prvi vrsti med popolnoma zasebnimi subjekti, pravni red torej skuša vplivati na oblikovanje tovrstnih pogodbenih razmerij tako, da bi bil v zvezi s tem zadovoljen ne samo zasebni, temveč tudi javni interes.³²⁰

Tudi pri teh pogodbah gre praviloma za pogodbe med subjekti zasebnega prava, ni pa nujno. Pravna ureditev pozna tudi (druge) situacije, ko je stranka pri takšni pogodbi, pogoji za katero se sicer vzpostavijo na trgu, subjekt javnega prava³²¹ – npr. pri prodaji nepremičnine, kadar predkupno pravico uveljavlja lokalna samoupravna skupnost.³²² V takšnih situacijah namreč uprava nepremičnino lahko kupi le za ceno oziroma pod pogoji, kot jih bo prodajalec ponudil na trgu tretjemu oz. prodajalec tretjim ne more prodati nepremičnine pod ugodnejšimi pogoji, kot jih ponudi lokalni skupnosti – ter so oz. bi glede na namen zadevne ureditve morali biti, posledično, pogoji za sklenitev prodajne pogodbe, če se sklene, praviloma izhodiščno vzpostavljeni na trgu in pod tržnimi pogoji.

3.4.2.3. Upravno-zasebnopravne pogodbe

Za prvo skupino upravnopravnih pogodbenih razmerij glede na vsebino in intenziteto javnopravne regulacije v domači literaturi zasledimo izraz upravno-zasebnopravne pogodbe.³²³ Pri teh pogodbah je ena od pogodbenih strank namreč vedno »uprava« v širšem smislu, tj. pravni subjekt,

320 Več o prometu s kmetijskimi zemljišči avtor tudi npr. v Rejc, Ž., 2018.

321 Eden od predkupnih upravičencev po 23. členu Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, s spremembami; ZKZ) je med drugim Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije.

322 Gl. npr. 199. in nasl. člen Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. Uradni list RS, št. 199/21 s spremembami; ZURP-3).

323 Glej npr. Kerševan, E., 2009, str. 45 in nasl.

ki se ne financira iz na trgu ustvarjenega dobička, temveč neposredno ali posredno iz proračunskih sredstev. Njegovega delovanja pri sklepanju poslov tako »notranje« ne motivirajo silnice konkurence, zato je treba – da ne pride do motenj na trgu – konkurenco v čim večji meri zagotoviti skozi ustrezne administrativne postopke. Nevidno roko trga v teh primerih nadomešča administrativna regulacija. Pri tem pa je pravno urejanje položaja subjekta, ki z upravo sklepa takšno pogodbo, vezano na temeljno pravilo, da se njegov položaj ne sme poslabšati v razmerju do njegovega položaja v pogodbenih razmerjih z drugimi subjekti zasebnega prava.³²⁴

Tipičen primer tovrstne pogodbe je pogodba o izvedbi javnega naročila, pri kateri (nad določeno minimalno vrednostjo predmeta pogodbe) administrativna pravila predpisujejo podrobnosti glede objave ponudbe za sklenitev posameznega posla, postopek, v katerem se ugotovi »najbolj konkurenčna« ponudba, urejajo pa tudi postopek preverbe očitkov glede domnevnih nepravilnosti ipd. Javnopravna regulacija pri teh pogodbah je torej usmerjena predvsem v procesna vprašanja v zvezi s sklepanjem tovrstnih pogodb in njihovim prenehanjem, medtem ko te pogodbe vsebinsko (v smislu vprašanja ev. posebnih ingerenc javnopravne stranke pogodbenega razmerja) gledano praviloma ne odstopajo od zasebnih pogodb, kot so definirane zgoraj.³²⁵

3.4.2.4. Upravne pogodbe

Posebej in najbolj pa so javnopravno regulirane upravne pogodbe – v ožjem smislu tega termina.³²⁶ Enako kot pri upravno-zasebnopravnih pogodbah tudi pri teh pogodbah vsaj kot ena od strank nastopa subjekt, katerega poslovanje ni naravno podvrženo delovanju konkurenčnih silnic. Pri tem

324 Prav tam.

325 Ferk, B., 2014, str. 308: »Pri tem je treba poudariti, da nima vsaka pogodba, ki jo sklene oseba javnega prava, posebnih upravnopravnih elementov. Tako npr. pogodbe, sklenjene v postopkih oddaje javnih naročil za dobavo blaga, izvedbo storitve ali gradnje, nimajo posebnih upravnopravnih elementov in je zato njihova narava civilnopravna [...]« Oz. npr. Ahlin, J., 2008, str. 248–249: »[...] zgolj udeležba javnopravnega subjekta v pravnem razmerju (sama po sebi) še ne zadostuje za to, da bi imel ta subjekt v razmerju posebna pooblastila ali pravice. Če npr. država sklene prodajno ali menjalno pogodbo s subjektom zasebnega prava, v tem razmerju nastopa kot enakopraven subjekt, torej brez posebnih pooblastil ali pravic v primerjavi s tistimi, ki bi jih imel na njenem mestu drugi zasebnopravni subjekt. Država torej vstopa v razmerje *de iure gestionis*, zaradi česar pa se narava tako sklenjene pogodbe v ničemer ne razlikuje od narave pogodbe, sklenjene med dvema zasebnopravnima subjektoma.«

326 V izogib terminološke zmede je treba na tem mestu pojasniti, da se v praksi termin »upravna pogodba« velikokrat uporablja tudi v širšem smislu, kot sopomenka za vse javnopravno regulirane pogodbe.

pa je med obema skupinama pogodb, ki v uvodni shemi skupaj tvorita upravnopravna pogodbeni razmerja, ključna razlika v tem, da pri upravnih pogodbah ena od strank nastopa kot oblast³²⁷ – torej pogodbeni stranki v pogodbenem odnosu nista enakovredna partnerja, temveč ima »oblastni partner« v javnem interesu zagotovljene nekatere posebne pravice, ki jih klasično pogodbeno pravo ne predvideva.

Pravnoteoretsko upravno pogodbo opredeljujejo trije temeljni kriteriji, kot smo jih zgoraj izpostavili v zvezi z »upravno pogodbo po sodni praksi oz. po naravi«:³²⁸

- kriterij strank: vsaj ena od pogodbenih strank je praviloma pravna oseba javnega prava (država, lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, ki izvršuje svoja pooblastila);
- kriterij cilja: javni interes, v katerem se taka pogodba temeljno sklepe, prevlada nad drugimi pogodbenimi interesi; upravna pogodba ne zasleduje nekega poslovnega cilja, temveč se sklepa zaradi izvajanja določene dejavnosti, ki je v javnem interesu (npr. zagotavljanje pitne vode);
- kriterij vsebine: pogodba vsebuje pravne norme, ki so konsenzualne narave, pa tudi take, ki so oblastne narave, npr.: javnopravni pogodbeni partner lahko izreka sankcije zasebnemu pogodbenemu partnerju zaradi kršitev pogodbe, ki imajo javnopravno naravo prekrška; javnopravni partner ima posebne pravice, ki jih klasične (zasebnopravne) pogodbe ne poznajo: zlasti npr. možnost enostranskega spreminjanja vsebine pogodbe, možnost nalaganja dodatnih obveznosti drugi pogodbeni stranki, možnost enostranskega razdrtja

327 V zvezi z nastopanjem v pogodbenih razmerjih »kot oblast« v literaturi zasledimo tudi pravni izraz *iure imperii*; nasprotje tega je nastopanje kot enakopravna stranka civilnopravnega razmerja, tj. *iure gestionis*. Termin je prevzela tudi sodna praksa, glej npr. sodbo Vrhovnega sodišča RS III Ips 83/2002 z dne 6. 2. 2003.

328 Gl. poglavje 3.4.1. in tam citirano literaturo.

pogodbe tudi brez kršitev druge stranke;³²⁹ zasebnopravni partner ukrepov, ki spadajo med posebne pravice javnopravnega partnerja pri tovrstnih pogodbah (kot primeroma navedeno v tej alineji), ne more izpodbijati in zahtevati izpolnitve pogodbe – ima le pravico do finančnega nadomestila.³³⁰

Kot tipične upravne pogodbe, pri katerih lahko identificiramo vse tri navedene kriterije, gre izpostaviti nekatere koncesijske pogodbe. (Le) pri tej skupini (oz. delu te skupine) pogodb namreč v naši pravni ureditvi nedvomno imamo poseben predpis oz. predpise, ki tudi vsebinsko dajejo javnopravnemu pogodbenemu partnerju nekatere posebne »nadpogodbene« ingerence, s specialnim dopolnjevanjem splošnih pogodbenih pravil, kot jih civilnopravno izhodiščno kodificira OZ;³³¹ npr. ZGJS³³² pri kon-

329 V zvezi s tem tudi Kerševan, E., 2009, str. 46, pojasnjuje: »Drugače je v primeru upravnih pogodb, ki so tako glede svojega predmeta kot zasledovanega interesa v celoti na področju javnega prava. [...] Opredelitev javnega interesa lahko spremeni zakonodajalec, zaradi načela zakonitosti pa je na to vezana tudi uprava, ali pa javni interes drugače opredeli izvršilna oblast sama. V obeh primerih je nadaljevanje izvrševanja upravne funkcije, ki bi bila v nasprotju z novo opredeljenim javnim interesom, nedopustno. Navedeno vzpostavlja konflikt s temeljnim načelom pogodbenega prava, načelom pogodbene zvestobe (*pacta sunt servanda*), saj kaže na posebnosti upravne funkcije, ki pri upravnih pogodbah zahteva možnost odstopa od temeljnega načela spoštovanja sklenjenih pogodb. [...] v francoski teoriji se tak položaj oblastvenega ravnanja (*fait du prince*) priznava tudi kot temelj spremembe, in ne samo odstopa od upravne pogodbe, na podlagi posebne ureditve upravnega prava. Če ilustriramo to s primerom, lahko navedemo situacijo, kjer je bila z upravno pogodbo določena obveznost države, da bo financirala izvajanje določene javne službe in izdala za to potrebna dovoljenja, zakonodajalec pa je s spremembo zakona ukinitel poseben položaj te dejavnosti kot javne službe in bi nadaljnje državno financiranje te dejavnosti pomenilo obliko nedovoljene državne pomoči drugi pogodbeni strani – v navedenem primeru je torej utemeljena potreba po modifikaciji pogodbenega razmerja [...]«

330 Glede posebnega pravnega položaja in posebnih javnopravnih ingerenc v francoskem pravu ter še posebej glede teorije *fait du prince* in finančnega nadomestila v zvezi s tem gl. npr. tudi Mužina, A., 2004, str. 286 in nasl. Kot pojasnjuje Mužina, zadevna teorija, ki se nanaša na ukrepe javne oblasti, ki poslabšajo pogodbeni položaj zasebnopravnega partnerja pri upravni pogodbi, izhaja iz precedensa Državnega sveta (Francije, op. a.). Takšni poznejši posegi v upravno (koncesijsko) pogodbo, ki se praviloma izvedejo na podlagi oziroma s spremembo koncesijskega akta, ne pomenijo kršitve te pogodbe, če gre za jasno izražen javni interes. Obenem pa mora biti izkazana sorazmernost takšnega ukrepa, pri čemer ima zasebni partner tudi pravico, da se vzpostavi finančno ravnovesje (fra. *équilibre financier*).

331 Tako gre temeljno razumeti tudi splošna pojasnila literature: »Teorija francoskega upravnega prava ugotavlja, da so upravne pogodbe mešani pravni akti (enostranski in dvostranski), saj vsebujejo na eni strani pogodbeno določila, glede katerih se stranki sporazumeta [...] in na drugi strani tista določila, ki predstavljajo le izraz volje javne oblasti [...] Ta, »upravni« del pogodbe ima pogosto obliko posebnega dokumenta [...], ki opredeljuje vsebino določene vrste upravnih pogodb.« (Pirnat R., 2000a, str. 145)

332 Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, s spremembami).

cesijskih pogodbah na področju gospodarskih javnih služb, ZZDej³³³ pri koncesijskih pogodbah na področju zdravstva, ipd.

Pri tem moramo obenem na tem mestu vsled terminološke natančnosti tudi splošno opomniti, da je po t. i. koncesijski direktivi³³⁴ oz. Zakonu o nekaterih koncesijskih pogodbah (ZNKP³³⁵), ki njeno vsebino prenaša v nacionalni zakonski okvir, opredelilni element koncesije/razmejiteni kriterij do javnega naročila vprašanje, katera od pogodbenih strank v pogodbenem razmerju nosi (operativno, gospodarsko) tveganje: če je to izvajalec, gre po dani terminologiji za koncesijo, če pa je javni partner, pa za javno naročilo – pri čemer aspekt morebitnih posebnih nadpogodbenih javnopravnih ingerenc javnega partnerja za konkretno razmejitev ni neposredno relevanten.

Oziroma, če izhajamo iz opredelitve javnih pogodb kot nadpomenke za pogodbe o izvedbi javnega naročila in koncesijske pogodbe, kot se v praksi tudi večkrat uporablja: v kategorijo upravnih pogodb po predmetni klasifikaciji javnopravno reguliranih pogodb bi uvrstili le tisti del javnih pogodb, ki jih predpisi specialno urejajo in pri tem določajo tudi posebna nadpogodbena upravičenja javnopravnih strank pri le-teh. Preostale javne pogodbe pa gre po tej kategorizaciji opredeliti kot upravno-zasebnopravne pogodbe.

3.4.3. Pogodba o sofinanciranju (iz sredstev EU)³³⁶

3.4.3.1. Umestitev pogodbe o sofinanciranju v model javnopravne regulacije pogodb

Ob umeščanju pogodbe o sofinanciranju (iz EU-sredstev) v okvire zgoraj postavljenega sistema delitve javnopravno reguliranih pogodb je treba najprej odgovoriti na vprašanje, ali spada pogodbeno razmerje po tovrstnih pogodbah med zasebnopravna ali upravnoopravna pogodbena razmerja – glede na zgoraj izpostavljen model sistematizacije javnopravno reguli-

333 Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, s spremembami).

334 Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, 28. 3. 2014, str. 1–64).

335 Uradni list RS, št. 9/19, s spremembami.

336 Kot je uvodoma že opozorjeno, naj na tem mestu še enkrat pripomnim, da se omejujem le na tiste pogodbe o sofinanciranju, ki se nanašajo na sofinanciranje iz EU-sredstev.

ranih pogodb.³³⁷ Glede tega vprašanja gre najprej pripomniti dejstvo, da je eden od pogodbenih partnerjev pri pogodbah o sofinanciranju vedno uprava, tj. država oziroma, zanjo, pristojni organ. Nadalje pa ni mogoče spregledati, da pri njenem sklepanju ne gre za posel, ki bi se sklepal na trgu pod usmerjanjem silnic konkurence, temveč se predmet, pogoji in upravičenec do sofinanciranja praviloma določijo skozi administrativni mehanizem razpisa, v posledici česar tudi ne more biti nobenega dvoma, da gre za upravnopravno pogodbeno razmerje.

Več težav pa povzroča vprašanje, ali gre pri pogodbi o sofinanciranju za upravno-zasebnopravno pogodbo ali za upravno pogodbo v ožjem smislu tega termina.

V zvezi s tem v domači literaturi zasledimo stališče, ki v zvezi s pogodbami, ki se nanašajo na zagotavljanje javnih sredstev, poudarja vidik javnega interesa pri njihovem sklepanju ter pri tem izpostavlja, da pri pogodbah o zagotavljanju sredstev iz okvira javnih financ ni zagotovljena neposredna ekvivalenca med plačilom pravne osebe javnega prava in koristmi, ki jih za to dobi, kar utemeljuje, da so takšne pogodbe sklenjene v javnem interesu.³³⁸ Navedeno je treba dopolniti s še enim vsebinskim vidikom: s pogodbo o sofinanciranju uprava tudi sicer spodbuja aktivnosti privatnih subjektov, s katerimi se zasleduje javne interese, ter torej na ta način (tj. s sklepanjem pogodb o sofinanciranju) v bistvu izpolnjuje (svoje) javnopravne naloge. Uprava se s takšno pogodbo o sofinanciranju namreč zaveže, da bo (s subvencioniranjem) spodbujala določeno dejavnost zasebnega subjekta, ki je v javnem interesu; upravičenec pa se zaveže, da bo prejeta sredstva namenil za zasledovanje namena subvencioniranja.³³⁹

Če bi pogodbo o sofinanciranju abstraktno teoretično opredelili po kriteriju »upravne pogodbe po naravi«, kot jih je razvila francoska sodna praksa, bi takšno pogodbo zagotovo šteli za »upravno pogodbo«, ki bi bila v Franciji podvržena tudi jurisdikciji upravnega sodišča, saj je pri tej pogodbi izpolnjen prvi pogoj, tj. kriterij strank, ter tudi kriterij (javnopravnega)

337 Gl. poglavje 3.4.2.

338 Pirnat, R., 2000b, str. 103: »Če je pri koncesijskih pogodbah še relativno jasno, da spadajo v okvir upravnih pogodb, pa je od tu naprej položaj relativno nejasen. Menim, da je v okvir upravnih pogodb treba šteti vse različne pogodbe o zagotavljanju sredstev iz okvira javnih financ, ki ne predstavljajo zgolj plačila nekega blaga ali storitve. V ta okvir lahko primeroma omenimo pogodbo o financiranju raziskovalnega projekta ali programa [...] pogodbo o dodelitvi državne pomoči [...] V teh primerih namreč ni zagotovljena neposredna ekvivalenca med plačilom pravne osebe javnega prava in koristmi, ki jih za to dobi, zato je nedvomno taka pogodba sklenjena pretežno v javnem interesu.«

339 Schlette, V., 2000, str. 145.

cilja, ki ga pogodba zasleduje – torej prvi, obligatorni kriterij ter drugi, eden od obeh fakultativnih kriterijev.

Vendar pa menim, da takšna opredelitev – tudi ob zgoraj že podanih opozorilih domače pravne literature, da v našem pravnem redu sodna praksa ne more sama vzpostavljati posebnega pravnega režima tovrstnih pogodb – za našo nacionalno pravno prakso ni neposredno relevantna, temveč moramo ob upoštevanju načela zakonitosti glede vprašanja pravne narave pogodbe o sofinanciranju v slovenski pravni ureditvi vzeti v ozir tudi in predvsem formalni pozitivnopravni vidik. S tega zornega kota pa ne gre spregledati okoliščine, da pri pogodbah o sofinanciranju še posebej z vidika zgoraj izpostavljenega kriterija vsebine (tj. glede vprašanja, ali ima javnopravni partner pri teh pogodbah kakšne posebne pravice, ki jih klasične (zasebnopravne) pogodbe ne poznajo) praviloma ugotovimo, da takšnih vsebin pogodbe o sofinanciranju praviloma ne vsebujejo, saj zanje ne obstoji (zakonski) pravni okvir. Javnopravna regulacija zadevnih pogodbenih razmerij je namreč usmerjena temeljno le v procesna vprašanja v zvezi s sklepanjem tovrstnih pogodb in njihovim prenehanjem, tipično npr. pri pogodbi o izvedbi javnega naročila. Pogodbo o sofinanciranju gre tako v naši pravni ureditvi – glede na zgoraj podano sistematiko – umestiti v okvir upravno-zasebnopravnih pogodb, ki javnopravnim subjektom v pogodbenem razmerju ne dajejo posebnih (oblastnih) pravic oziroma položaja.³⁴⁰

Z drugimi besedami: pogodbo o sofinanciranju (iz EU-sredstev) bi lahko opredelili kot upravno pogodbo glede na zgoraj podano sistematizacijo, če bi v korpusu pravnih pravil Republike Slovenije uspeli identificirati zakon, ki kodificira morebitne posebne javnopravne ingerence javnopravnega pogodbenega partnerja pri pogodbi o sofinanciranju. Pri tem tudi z vidika temeljnega načela zakonitosti menim, da bi morala morebitna kodifikacija posebnih pravic javnopravnega pogodbenega partnerja pri pogodbah o sofinanciranju, ki bi presegala splošne civilnopravne okvire OZ, biti temeljno podana na zakonski ravni. Če oz. ker pa takšnih za-

340 Takšno je tudi stališče Blaganje, M., 2013, str. 64 in nasl., kjer tudi navedeni avtor splošno ugotavlja, da naj bi glede na kriterij vsebine in cilja (po francoski teoretični definiciji) bile tovrstne pogodbe »upravne pogodbe«, pri čemer tudi izpostavlja, da je razlikovanje med civilnimi in upravnimi pogodbami »prisotno v tujini«, saj »slovenski pravni red ne razlikuje med pogodbenimi razmerji, sklenjenimi med pravnimi osebami zasebnega prava in pogodbenimi razmerji, kjer je vsaj ena od pogodbenih strank pravna oseba javnega prava ter vse obravnava z vidika civilnega prava, razreševanje pogodbenih sporov pa prepušča civilnemu sodišču v pravnem postopku.«

konskih okvirov naša pravna ureditev po mojem vedenju nima,³⁴¹ gre za upravno-zasebnopravno pogodbo, končna vsebina katere je – gledano z vidika obsega in pravne narave pravic javnopravnega pogodbenega partnerja – pozitivnopravno temeljno civilnopravna.

3.4.3.2. *De lege lata*: dosedanji vidiki sodne prakse in razprava

V obravnavanem oziru iz prakse Vrhovnega sodišča iz let 2013 in 2015 enotno izhajata naslednji dve ugotovitvi:

- prvič, splošni zaključek o tem, da gre pri pogodbi o sofinanciranju za upravno pogodbo (v širšem smislu tega termina, kot ga razume francoska sodna praksa pri »upravnih pogodbah po naravi«³⁴²) – pri čemer se sodna praksa v zvezi s tem natančneje ne opredeljuje;

341 To je ugotovilo tudi Višje sodišče v Ljubljani v svoji VSL sodbi in sklepu I Cpg 273/2017 z dne 9. 5. 2018 (ki sta bila sicer s strani Vrhovnega sodišča razveljavljena), tč. 10: »Za to, da se prejemniku naloži povrnitev sredstev t.i. finančnih popravkov v primeru ugotovljenih nepravilnosti, ne obstaja zakonska pravna podlaga. Splošen (abstrakten) predpis, ki bi takšno dolžnost predpisal, bi moral določiti tudi postopek, v katerem bi prejemnik teh sredstev imel možnost uveljavljati svoje ugovore. Takšnega predpisa Republika Slovenija ni sprejela. [...] V Navodilih (A7), ki jih je izdal minister, je res določeno, da lahko pristojni državni organi izrekajo t. i. finančne popravke v skladu s smernicami koristnikom javnih sredstev. Vendar pa gre v tem primeru po mnenju pritožbenega sodišča za neustaven predpis, saj noben podzakonski akt nobene zadeve ne more urejati izvirno (originarno). Z navodili ministra se ne morejo izvirno določiti zneski pavšalnih odškodnin, kar finančni popravki po svoji naravi so, niti dolžnost njihovega plačila. Pritožbeno sodišče tega predpisa na podlagi pravila „*exceptio illegalis*“ ni upoštevalo kot veljavno pravno podlago za določitev in izterjavo finančnih popravkov (125. člen URS in prvi odstavek 3. člena Zakona o sodiščih).«

342 Gl. poglavje 3.4.1.1.

- drugič, da slovensko pravo takšnih pogodb posebej ne ureja, zato se za upravne pogodbe v celoti uporabljajo določbe OZ o pogodbah.³⁴³

Vrhovno sodišče torej na nek način abstraktno izpostavi, da naj bi imela domnevno pogodba o sofinanciranju nekatere javnopravne vsebine, hkrati pa le-teh konkretno vsebinsko posebej ne obravnava – oziroma poudari, da se, glede na odsotnost vsakršne zakonske ureditve kakršnihkoli posebnih ingerenc in položajev katere od pogodbenih strank v našem nacionalnem pravnem redu, tudi za razlago takšnih pogodb uporabljajo splošna pogodbenopravna pravila. S takšnim naziranjem se v celoti strinjam: v kolikor nimamo specialne ureditve vsebine pogodbe o sofinanciranju v predpisu, temelječem neposredno na zakonu, jo namreč temeljno regulira OZ. Kot je v svoji praksi tudi že pojasnil upravni senat Vrhovnega sodišča, namreč v primerih, ko je za to podan javni interes, javni partner nosi breme, da v zvezi z uveljavljanjem javnega interesa sprejme ustrezen predpis.³⁴⁴ Če ni jasnega (!) predpisa, ki bi dajal upravi kot pogodbeni stranki pogodbe o sofinanciranju posebne ingerence *iure imperii*, je torej položaj obeh strank v konkretnem pogodbenem razmerju treba tudi pri reševanju morebitnih

343 VSRS sodba III Ips 31/2012 z dne 15. 10. 2013, tč. 11: »S sklenitvijo Pogodbe se je tožena stranka zavezala tožeči stranki izplačati nepovratna sredstva iz javnih financ. [opomba pod črto: Pirnat, Rajko: Pravni problemi upravne pogodbe, Javna uprava, Ljubljana: Inštitut za javno upravo 2000, št. 2, str. 143 do 162.: »... v okvir upravnih pogodb je treba šteti vse različne pogodbe o zagotavljanju sredstev iz okvira javnih financ, ki ne predstavljajo zgolj plačilo nekega blaga ali storitve.]. Ker s Pogodbo ni zagotovljena neposredna ekvivalenca med plačilom tožene stranke (pravne osebe javnega prava) in koristmi, ki jih je za svoje plačilo dobila, je bila Pogodba nedvomno sklenjena pretežno v javnem interesu. [opomba pod črto: Smiselno Pirnat, Rajko: Pravni problemi upravne pogodbe, Javna uprava, Ljubljana: Inštitut za javno upravo 2000, št. 2, str. 143 do 162.] Na podlagi navedenega revizijsko sodišče zaključuje, da sta pravdni stranki sklenili upravno pogodbo. Slovensko pravo takšnih pogodb posebej ne ureja, zato se za upravne pogodbe in posledično tudi za Pogodbo v celoti uporabljajo določbe OZ o pogodbah. [Podobno je Vrhovno sodišče Republike Slovenije odločilo v sodbi III Ips 83/2002 z dne 6. 2. 2013.].« Gl. tudi npr. VSRS sklep II Ips 19/2013 z dne 5. 2. 2015, tč. 12: »Po sodni praksi gre v takšnem primeru za t.i. upravno pogodbo, ki je slovensko pravo posebej ne ureja, zato se v celoti uporabljajo določbe OZ, ki sicer urejajo pogodbeni razmerja. [opomba pod črto: Sodba VSRS III Ips 31/2012 (11. točka obrazložitve), III Ips 83/2002.].«

344 Gl. VSRS sklep I Up 151/2019 z dne 18. 12. 2019, tč. 13: »Posebnost koncesijskega razmerja, na kar se sklicuje pritožnica, je res njegova dvojna narava: po eni strani gre za pogodbo obligacijskega prava, torej zasebnopravno razmerje; po drugi strani pa koncedent nastopa ne le kot pogodbeni stranka, temveč tudi kot oblast, torej *ex iure imperii*, in gre za upravno-pravno razmerje. Glede na takšno naravo je torej na koncedentu kot oblastnem organu breme, da sprejme ustrezen koncesijski akt, na podlagi katerega bo uspešno uveljavil javni interes; ta akt tudi definira koncesijsko pogodbo oziroma vsebino razmerja med strankama.«

sporov obravnavati iz izhodišča temeljne premise pogodbenega prava o prirejenosti pogodbenopravnih partnerjev.³⁴⁵

Nato pa lahko z VSRS sodbo III Ips 80/2018 z dne 12. 2. 2019 zasledimo določen odstop od predhodne prakse glede tolmačenja pravne narave pogodb o sofinanciranju. V tej sodbi Vrhovno sodišče zapiše: »Uredba 1083/2006, ki po načelu primarnosti zavezuje vse članice Evropske unije, ureja način, na katerega države članice zagotavljajo uresničevanje ciljev, ki so opredeljeni v njenem 3. členu. Hkrati so v njej opredeljena merila upravičenosti držav članic in regij do pomoči v okviru teh skladov, razpoložljiva finančna sredstva in merila za njihovo dodeljevanje (drugi odstavek 1. člena Uredbe 1083/2006). Sami postopki pri porabi sredstev evropske kohezijske politike so v Republiki Sloveniji podrobneje urejeni v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013 (Uradni list RS št. 17/2009 s spremembami – v nadaljevanju Uredba RS). Obe uredbi zato predstavljata pravni okvir, v katerem je toženi stranki omogočeno, da po urejenih in nadzorovanih postopkih dodeljuje javna sredstva za uresničevanje javnega interesa, ki je opredeljen v ciljih iz 3. člena Uredbe 1083/2006. Drugi odstavek 2. člena Uredbe RS pri tem določa, da če s to uredbo ni drugače določeno, se za upravljanje in nadzor sredstev kohezijske politike uporablja zakon, ki ureja javne finance in predpisi, ki urejajo izvrševanje proračuna. Tako opredeljen pravni okvir kaže na očitno javnopravno naravo razmerij, ki so predmet urejanja. V tej vlogi tožena stranka nastopa v svoji oblastveni funkciji (*ex iure imperii*). Zato tudi pogodbenega razmerja, v katerega vstopa tožena stranka z upravičencem, ki po predvidenem postopku uveljavlja upravičenje do dodelitve javnih sredstev, ni mogoče razlagati kot vzajemne obligacijskopravne pogodbe, za katero bi veljali predvsem splošni instituti obligacijskega pogodbenega prava. Gre za primer pogodbenega razmerja, ki ga pravna teorija opredeljuje kot upravno pogodbo. Za takšno vrsto pogodb je značilno, (1) da jih praviloma vsaj na eni strani sklene pravna oseba javnega prava, (2) da se sklepajo v javnem interesu, ki prevladuje nad drugimi interesi, (3) da vsebujejo tudi pravne norme, ki so oblastne narave, in (4) da ima prav-

345 Npr. Pirnat, R., 2003, str. 1611: »Koncesijski akt mora urejati na eni strani vsebino koncesijskega razmerja, da drugi strani pa postopek podelitve koncesije. Namen koncesijskega akta v koncesijskem razmerju je opredeliti javni interes v tem razmerju, o katerem se s koncesionarjem ni mogoče pogajati in mora biti zato dovolj določen, da tak interes v koncesijskem razmerju tudi uveljavi.«

na oseba javnega prava posebne pravice, zlasti možnost enostranskega spreminjanja pogodbe.«³⁴⁶

Še posebej pa gre poudariti stališče Vrhovnega sodišča iz tč. 19 obrazložitve: »Čeprav instituta upravne pogodbe slovensko pravo ne pozna, ga sodna praksa že dalj časa uporablja skladno s stališči pravne teorije. Ključna je torej presoja, katere civilnopravne elemente pogodbenega prava je mogoče uporabiti pri razlagi pogodbe, ki ima značilnosti upravne pogodbe.«

Menim, da je treba biti (tudi) do navedenega pristopa v izpostavljeni sodni praksi kritičen predvsem z naslednjih vidikov:

Prvič, po moji oceni sklicevanje na zadevno uredbo prava EU in njen domnevni vpliv na pogodbe o sofinanciranju ostajata v zadevni sodbi VSRS vsebinsko premalo konkretizirana in, posledično, nejasna. Uredba 1083/2006 namreč ne vsebuje nobenih specialnih določb za urejanje nacionalnih pogodb o sofinanciranju. Kakšne konkretne posebne pravice Republiki Sloveniji/posebne dolžnosti za upravičence do sofinanciranja, ki bi specialno dopolnjevale splošna zakonska izhodišča OZ, naj bi domnevno ta Uredba določala, Vrhovno sodišče ne pojasni. Prav tako pa tudi ne, kakšna naj bi bila v tem oziru konkretna zveza s podzakonsko Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, ki jo omenja. Če vzamemo kot tipičen primer upravne pogodbe (v ožjem smislu tega termina) koncesijsko pogodbo s področja gospodarskih javnih služb, lahko ugotovimo, da ZGJS konkretno specialno določa posebne pravice države (ali lokalne skupnosti) kot koncedenta – česar pa niti Uredba 1083/2006 niti podzakonska uredba, ki jo omenja Vrhovno sodišče, ne določata.

Drugič, tudi če bi šlo pri Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 za akt operacionalizacije določb Uredbe 1083/2006, kot

346 Tč. 18 obrazložitve.

gre razbrati naziranje Vrhovnega sodišča,³⁴⁷ so določbe prve uredbe v obravnavanem oziru, tj. z vidika pogodb o sofinanciranju, nerelevantne, saj vsebine in morebitnih posebnih položajev države in upravičencev do sofinanciranja kot strank pogodbe o sofinanciranju posebej ne urejajo.

Nadalje se zdi, da je v citirani praksi spregledana ustavna garancija, skladno s katero lahko v Republiki Sloveniji pravice in obveznosti subjektov praviloma določa le zakon.³⁴⁸ Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, na katero se sklicuje Vrhovno sodišče, pa nima zakonske narave. Tudi če bi ta uredba originalno določala kakšne posebne pravice države v pogodbenih razmerjih iz pogodb o sofinanciranju, bi moralo le-te sodišče pri odločanju skladno z načelom *exceptio illegalis* spregledati.

Vrhovno sodišče je v svojem citiranem naziranju tudi izhajalo iz ugotavljanja obveznosti Republike Slovenije kot države članice v razmerju do EU oziroma do Evropske komisije, ne pa iz njenih pravic. Pri tem pa je spregledalo, da vprašanje, kakšne obveznosti ima država do tretjih pravnih subjektov, nima samo po sebi neposredne relevantnosti za pravna razmerja države do upravičencev do sofinanciranja. To bi bilo relevantno le, če bi država imela v posebnem (zakonskem) predpisu zagotovljene določene posebne pravice v razmerju do upravičencev – za kar pa bi s sprejemom ustreznega (zakonskega) predpisa morala poskrbeti sama, kot je že poudarila tudi praksa upravnega senata Vrhovnega sodišča.³⁴⁹ Tudi ta vidik je bil v zgoraj citirani sodni praksi spregledan; v tem oziru je Vrhovno sodišče tudi nepojasnjeno odstopilo od svoje ustaljene prakse glede vprašanje neobstoja vsakršne koneksitete (in, posledično, regresa) med postopki za odmerjanje finančnih popravkov na relaciji EU – države članice in

347 Na tem mestu gre še podčrtati, da tudi, če bi šlo pri nacionalni uredbi za izvedbeno določila glede na določbe uredbe EU, bi le-ta morala biti natančno in jasno opredeljena. V zvezi s tem ne pušča nobenega dvoma sodna praksa Sodišča EU, gl. npr. Sodbo Sodišča EU v zadevi C-111/15 z dne 7. 7. 2016, Občina Gorje proti Republiki Sloveniji, kjer je v tč. 34 posebej poudarjeno: »V zvezi s tem je treba opozoriti, da čeprav imajo določbe uredb zaradi svoje narave in vloge v sistemu virov prava Unije v nacionalnih pravnih redih praviloma neposredni učinek, ne da bi morali nacionalni organi sprejeti ukrepe za izvajanje, morajo države članice za izvajanje nekaterih določb navedenih uredb te ukrepe vseeno sprejeti [...]« V tč. 35 pa: »Nesporno je tudi, da lahko države članice sprejmejo ukrepe za izvajanje uredbe, če ti ne ovirajo njene neposredne uporabljivosti, če ne prikrivajo, da gre za akt Unije, in če določajo natančno izvajanje diskrecijske pravice, ki jim jo podeljuje ta uredba, vse v mejah njenih določb [...]«

348 Gl. 87. člen URS: »Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom.«

349 VSRS sklep I Up 151/2019 z dne 18. 12. 2019, tč. 13, kot zgoraj že citirano.

nacionalnimi postopki država članica – upravičenec do sofinanciranja.³⁵⁰ Zgolj iz razloga, ker je država članica (v razmerju do EU) dolžna voditi učinkovit sistem upravljanja in nadzora, namreč država članica namreč nima *per se* nekih (vsebinsko vnaprej nedefiniranih?) posebnih pravic pri pogodbah o sofinanciranju, ki jih sklepa z upravičenci do sofinanciranja.

Ter še dodatno: tudi če bi obstajala kakšna specialna zakonska določba, ki bi dajala državi kot pogodbenici pogodbe o sofinanciranju kakšne posebne (nadpogodbene) pravice, bi bile osnova za razlago pogodbenih določil te pogodbe še vedno določbe OZ. Splošnega zakonskega predpisa, ki bi generalno posebej urejal upravne/javnopravno regulirane pogodbe, naša pravna ureditev namreč ne pozna. Tudi s tega vidika je zgoraj citirano naziranje Vrhovnega sodišča, ki v navedeni sodbi, kot se zdi, uvaja ravno obratno logiko, po moji oceni zmotno.

Ob navedenem naj omenimo, da se zgoraj navedeno tolmačenje Vrhovnega sodišča, kot se zdi, tudi v njegovi praksi nato ni obdržalo. Poznejša VSRS sodba II Ips 82/2019 z dne 23. 1. 2020 se je namreč ponovno vrnila na predhodna razlagalna izhodišča, tj. da se za razlago pogodb o sofinanciranju (ob odsotnosti posebne ureditve) uporabljajo določbe splošnega pogodbenega prava, torej OZ.³⁵¹

Pri tem pa tudi sicer podčrtujem, da upravičenec do sofinanciranja pri razlagi vsebin pogodb o sofinanciranju ne sme biti podvržen aleatornosti na način, kot ga je nakazalo Vrhovno sodišče v zgoraj citirani VSRS sodbi III Ips 80/2018 z dne 12. 2. 2019, tj. da naj bi se iz razloga, ker ima Republika Slovenija dolžnosti do EU, pogodbeno razmerje med njo in upravičencem interpretiralo v njeno korist, če iz nobenega zakonskega predpisa ne izhaja konkretna opredelitev kakršnihkoli posebnih pravic države pri tovrstnih pogodbah. Do enakega zaključka namreč pridemo tudi, če na pogodbo o sofinanciranju pogledamo z druge plati: kot alternativo klasični obliki upravnega delovanja, tj. izdajanju enostranskih upravnih aktov.

350 Glej poglavje 3.1.

351 »Pravdni stranki sta pogodbo o sofinanciranju sklenili na podlagi javnega razpisa za sofinanciranje začetnih investicij in ustvarjanja novih delovnih mest na obmejnih problemskih območjih. Tožena stranka pravilno opozarja na sklep II Ips 19/2013, v katerem je Vrhovno sodišče že pojasnilo, da je treba upravni postopek, ki teče na podlagi javnega razpisa in ki ob izpolnitvi razpisnih kriterijev lahko pripelje do sklepa o izbiri, ločiti od sklenitve pogodbe o sofinanciranju. Javni razpis, postopek izbire na javnem razpisu in sklenitev pogodbe o sofinanciranju ne pomenijo enega samega (enotnega) pravnega posla. Z uspehom na javnem razpisu prijavitelj pridobi možnost sklenitve pogodbe o sofinanciranju, ki sicer vsebuje določene javnopravne elemente, vendar pa se zanjo (ob odsotnosti posebne ureditve) uporabljajo določbe splošnega pogodbenega prava, torej OZ [opomba pod črto: III Ips 31/2012, III Ips 83/2002].«

V zvezi s tem tudi pravna literatura poudarja, da je vodilo oblikovanja upravnih pogodbenih razmerij sicer res vselej javni interes, tj. zagotavljanje izvrševanja upravnih nalog in doseganje postavljenih ciljev uprave. Pri tem pa opozarja, da »sistemska dopustnost pogodbenega urejanja javnopravnih razmerij stoji in pade ob pogoju, da se položaj posameznika v tem primeru ne sme poslabšati glede na njegov položaj v primeru izdaje upravnega akta. Sama oblika vzpostavitve javnopravnega razmerja seveda ne more vplivati na vsebino javnih materialnih pravnih norm, ki so podlaga za določeno delovanje uprave, tako da mora biti njihova konkretizacija bodisi z upravnim aktom, bodisi z upravno pogodbo, načeloma enaka. Ob tem pa v okvir javnopravnega položaja posameznika sodijo tudi njegove javne formalne pravice, ki z izbiro pogodbe kot sredstva odločanja ne smejo biti okrnjene: njegove pravice v postopku odločanja uprave in njegove pravice do uveljavljanja pravnih sredstev in sodnega varstva.«³⁵²

Z drugimi besedami: upravičenec do sofinanciranja (in ne država) je tisti, ki glede svojih pravic ne sme biti na slabšem, če od države »dobi v podpis« pogodbo o sofinanciranju, v primerjavi s situacijo, ko bi mu bil, alternativno, izdan upravni akt. Pri tem pa bi bil upravičenec v primeru, da bi bile pravice države kot pogodbenice pogodbe o sofinanciranju nejasne, tako da bi jih v bistvu vsebinsko opredeljevalo šele (Vrhovno) sodišče, kot se sedaj dogaja, vsekakor primerjalno v slabšem položaju. Tudi s tega zornega kota je treba pristop tistega dela sodne prakse, ki opredeljuje državo kot stranko z nekimi (vnaprej nedefiniranimi) posebnimi pravicami v pogodbah o sofinanciranju, iz razloga, ker ima nato država določene dolžnosti do EU,³⁵³ po mojem mnenju opredeliti kot pravno zmoten.

Pri tem pa naj še izpostavim, da se takšni zaključki, kot so citirani zgoraj, odlikavajo tudi v recentni praksi višjih sodišč. Gl. npr. VSL sodbo I Cpg 686/2020 z dne 29. 9. 2022, ki je na podlagi zgornjih interpretacijskih izhodišč prišlo celo do naslednjega naziranja, kot citirano: »Pogodba o sofinanciranju je upravna pogodba. Njeno vsebino lahko tožeča stranka [država, op. a.] kot oseba javnega prava enostransko spreminja, če za to obstajajo utemeljeni razlogi.«³⁵⁴

Glede na zgoraj navedeno lahko zaključimo, da je sodna praksa upoštevala opozorila pravne literature na potrebo po vzpostavitvi (dodatne) zakonske regulacije javnopravno reguliranih pogodb, ki so prisotna že najmanj od

352 Kerševan, E., 2007, str. 245.

353 Gl. tudi citirano prakso v poglavju 3.8.4.2.

354 Tč. 17 obrazložitve.

začetka 90. let dalje, ter njeno primerjalnopravno izpostavljanje upravne pogodbe v francoski pravni teoriji in praksi. Pri tem pa je v več primerih spregledala predvsem:

- izrecna in vsebinsko argumentirana opozorila pravne literature, da francoski pristop, v katerem je institut »upravne pogodbe po naravi«, kriterije za katerega sodna praksa tudi večkrat navaja (kriterij strank, kriterij cilja in kriterij vsebine), v našem pravnem redu ni neposredno uporabljen, saj tega instituta ni mogoče uveljaviti zgolj skozi sodno prakso in pravno teorijo.³⁵⁵ Z drugimi besedami: četudi pravna teorija za neko pogodbo ugotavlja, da bi primejalnopravno v nekem drugem pravnem redu takšna pogodba bila lahko »upravna pogodba«, takšna ugotovitev pravne teorije brez ustrezne normativne podlage v našem pravnem redu sama po sebi po moji oceni nima neposredne pravne relevantnosti pri odločanju o položaju strank te pogodbe v konkretnem (našem) primeru, ki ga ima pred očmi sodišče;
- ugotovitve pravne literature, da je v francoskem pravu »upravna pogodba« lahko tudi pogodba, pri kateri nima javnopravni pogodbeni partner nobenih posebnih ingerenc. Tj. pogodba, pri kateri sta prisotna le kriterij strank in kriterij cilja – ne pa tudi kriterij vsebine. Kriterij strank mora biti namreč glede na pojasnila literature vedno izpolnjen, kriterij cilja in kriterij vsebine pa alternativno, da gre za »upravno pogodbo po naravi« v smislu francoske sodne prakse. Označba, da gre pri posamezni zadevi za upravno pogodbo, sama po sebi torej niti v Franciji še ne pomeni, da je javnopravni pogodbeni partner pri takšni pogodbi kakorkoli pravno nadrejen zasebnopravnemu partnerju v vsebinskem smislu oziroma v smislu njegovih posebnih pravic. Zato, zaradi večje terminološke jasnosti, v zgoraj podanem modelu sistematizacije javnopravno reguliranih pogodb tudi predlagam razlikovanje med »upravno-zasebnopravnimi pogodbami« (kjer elementa posebnih ingerenc javnopravnega partnerja praviloma ni, npr. pogodba o izvedbi javnega naročila) in »upravnimi pogodbami« (kjer element posebnih ingerenc javnopravnega partnerja praviloma je podan, npr. nekatere koncesijske pogodbe);
- da je v primerih, ko pogodbenopravno ureja zadeve, ki so v javnem interesu, dolžnost države oziroma javnopravnega partnerja, da poskrbi za to, da se za takšne primere s predpisom (oblastno) uredi pravno podlago, na kateri bo lahko v teh razmerjih uveljavljal javni interes:

355 Kot citirano v poglavju 3.4.1.1.

brez jasnih določb (zakonskega) predpisa namreč sodišče ne more samo kreirati posebnih ingerenc posamezne pogodbene stranke. In, v zvezi s tem, ugotovitve tako iz pravne literature, da je področje upravnih pogodb podnormirano, kot nenazadnje tudi iz dela sodne prakse, da v slovenskem pravnem redu ne obstaja (zakonski) predpis, ki bi javnopravnemu pogodbenemu partnerju pri konkretni pogodbi dajal posebne pravice.³⁵⁶

Z drugimi besedami: ker predpisi ne kodificirajo posebnih javnopravnih vsebin, ki bi specialno regulirali posebne vsebine pogodbe o sofinanciranju oz. konkretne posebne ingerence države v zvezi s tem, gre to pogodbo v zgornjem sistemu javnopravno reguliranih pogodb umestiti med upravno-zasebnopravne pogodbe, tj. temeljno enako kot npr. pogodbo o izvedbi javnega naročila.

3.4.3.3. *De lege ferenda*: vprašanje (ne)primernosti uporabe civilnopravnega instituta pogodbe za urejanje EU-sofinancerskih razmerij

Zgoraj smo že prišli do delovne ugotovitve, da pozitivna ureditev v Republiki Sloveniji pogodbe o sofinanciranju (iz EU-sredstev) posebej ne določa kot pogodbe, pri kateri bi imel javnopravni partner v pogodbenem razmerju do upravičenca kakršnekoli posebne, oblastne pravice. Ob izhodišču, da sta torej pogodbeni partnerja, skladno z določbami OZ, v odsotnosti specialne zakonske ureditve v zadevnem pogodbenem razmerju temeljno enakopravna, se posledično naprej zastavi vprašanje, ali/kako gre zadevno pogodbo opredeliti v okviru civilnopravnih pogodbenih sistemizacij.³⁵⁷ Vendar pa menim, da je razmišljanje naprej v tej smeri metodološko napačno. V tovrstnih pogodbenih razmerjih namreč javnopravni partner ne nastopa *iure gestionis*, kot npr. pri pogodbi o izvedbi javnega naročila, temveč sofinanciranje pomeni uresničevanje javnopravnih politik, kar pa pomeni delovanje *iure imperii*. To pa je tudi ključna razlika, ki jo je po moji oceni treba vzeti v obzir pri obravnavi predmetnih pravnih razmerij.

Končni cilj, ki ga v tovrstnih (pogodbenih) razmerjih zasleduje javni partner, ni v sklenitvi določenega civilnopravnega posla, temveč javnopravno partner v konkretnih zadevah na področju RS, kjer ni to drugače urejeno (npr. na področju kmetijske politike, kot že izpostavljeno³⁵⁸),

356 O tem še posebej izrecno VSL sodba in sklep I Cpg 273/2017 z dne 9. 5. 2018, kot že citirano.

357 V zvezi s tem glej npr. Grilc, P., 1996 – uvodna poglavja.

358 Gl. poglavji 3.2., 3.3.

sklepa pogodbe o sofinanciranju (iz EU-sredstev) z namenom finančnega spodbujanja izvedbe konkretnih projektov (upravičencev do sofinanciranja), ki vsebinsko pomenijo uresničevanja politik (temeljno) EU: te se na ta način realizirajo skozi uvodoma orisani sistem deljenega upravljanja proračunskih sredstev EU.³⁵⁹ Javni interes, v katerem se pogodbe o sofinanciranju (iz EU-sredstev) sklepajo, torej prevlada nad drugimi pogodbenimi interesi; tovrstne pogodbe ne zasledujejo nekega poslovnega cilja, temveč javnopravni cilj.

Pravih vprašanj za nadaljnje razmišljanje glede ureditve pogodb o sofinanciranju (iz EU-sredstev) tako po mojem mnenju ne gre iskati v smeri civilnopravnega opredeljevanja te pogodbe, temveč je, *a contrario*, potreben razmislek, ali je pristop dodeljevanja sofinancerskih sredstev EU s strani Republike Slovenije preko uporabe pogodb (o sofinanciranju) glede na vsebino in naravo zadevne (javnopravne) aktivnosti v okvirih deljenega upravljanja proračunskih sredstev EU z vidika naših nacionalnopravnih okvirov sploh sistemsko ustrezen. Zdi se namreč, da je pogodba o sofinanciranju tujek v postopkih urejanja predmetnih zadev, v katerem so upravičenci do sofinanciranja izbrani z upravnim aktom; javnopravno naravo pa ima nenazadnje tudi institut finančnih popravkov, če pride do nepravilnosti v postopku sofinanciranja – obenem pa realizacija javnopravnega akta o dodelitvi sofinancerskih sredstev temelji na izhodiščno civilnopravnem institutu pogodbe (o sofinanciranju), kar spore v zvezi s tem tudi podreja rednim, tj. pravnim sodiščem, za razliko od naše siceršnje upravnosodne ureditve reševanja javnopravnih zadev.

Menim, da je ravno v tej izhodiščni nedomišljenosti pristopa, po katerem se izvedbena faza sofinanciranja iz EU-sredstev v aktualni praksi izvaja preko uporabe civilnopravnega instituta pogodbe (o sofinanciranju) – in to celo brez specialnega predpisa, ki bi kakorkoli zakonsko predvidel poseben položaj javnopravnega partnerja v tovrstnih pogodbenih razmerjih – najverjetneje tudi temeljni razlog za težave pri reševanju sporov iz teh razmerij s strani rednih sodišč, kot jih identificira pričujoče delo; tj. za dosedanje izredno volatilno in večkrat celo vsebinsko protislovno sodno prakso glede več relevantnih vprašanj v zvezi s finančnimi popravki.³⁶⁰ Zakonodajalec namreč ni poskrbel niti za to, da bi civilnopravne okvire, skladno s katerimi gre interpretirati (vsa) pogodbenopravna razmerja, ustrezno specialno prilagodil in dopolnil zaradi možnosti upoštevanja jav-

359 Gl. poglavje 1.2.3.

360 Kot predstavljeno v tem, 3. poglavju, po posameznih vsebinskih sklopih, kot jih obravnavajo posamična podpoglavja.

nopravne narave in vsebin pogodb o sofinanciranju. Zato civilna sodišča, ko se srečajo s spori v zvezi s tem, lahko le splošno identificirajo javno-pravno naravo predmetnih razmerij – pri čemer pa civilnopravni okvir, v katere je pogodba (o sofinanciranju) vpeta, temeljno niso namenjeni za urejanje takšnih razmerij. Verjetno je to eden od glavnih razlogov, da pri odločanju o finančnih popravkih (EU-sredstev) tudi naša najvišja sodišča v takšni sistemski zmedi, kot se zdi, po eni strani stopajo celo v polje arbitrarnosti,³⁶¹ po drugi strani pa (civilna sodišča) v posledici svoje temeljne civilnopravne naravnosti tudi večkrat spregledajo (celo elementarna) javnopravna izhodišča predmetnih pravnih razmerij.³⁶²

Tudi na podlagi (tudi v nadaljevanju) izpostavljene sodne prakse nacionalnih sodišč glede na navedeno menim, da je s tega vidika uporaba instituta pogodb (o sofinanciranju) sistemski tujek v nacionalnem civilnopravnem sodnem sistemu, tako v materialnopravnem kot v procesnem smislu. Razmerja sofinanciranja iz EU-sredstev so namreč po svoji vsebini temeljno javnopravna. Zaradi številnih posebnih pravnih značilnosti tovrstnih pravnih razmerij, ki v več ozirih znatno odstopajo od civilnopravne logike, pa je bil razvit in vzpostavljen tako sistem upravnega sodstva kot tudi poseben postopek za urejanje tovrstnih razmerij oziroma reševanje sporov v zvezi s tem, tj. upravni postopek in upravni spor.

Zato zagovarjam stališče, da bi bilo treba *de lege ferenda* razmišljati ne v smeri, kako civilnopravno opredeljevati pogodbo o sofinanciranju (iz EU-sredstev) oziroma kako dopolnjevati in izboljševati dosedanje osnutke pogodb o sofinanciranju z dodatnimi klavzulami, temveč – ob zavedanju, da sta uporaba pogodb za urejanje tovrstnih, tj. izvedbenih vprašanj sofinanciranja iz EU-sredstev in posledično civilnopravni postopek reševanja sporov v zvezi s tem že izhodiščno nesistemska – iskati rešitve za izboljšanje pravne ureditve v drugi smeri, tj. v smeri zakonske podreditve urejanja vseh EU-sofinancerskih razmerij (ne zgolj tistih s področja »kmetijskih skladov«) upravnopravni veji našega nacionalnega pravnega sistema.

361 Kar je še posebej očitno npr. pri interpretaciji določb pogodb o sofinanciranju – gl. poglavje 3.4.3.

362 Npr. vprašanje pravnomočnosti – gl. poglavje 3.3.2.

3.5. Nepravilnosti (pri izvedbi sofinanciranega projekta)

Naslednje vprašanje, ki je neposredno relevantno pri odmerjanju finančnih popravkov, se nanaša na element nepravilnosti na strani upravičenca do sofinanciranja.

Očitek o obstoju neke (domnevne) nepravilnosti je temeljno dejansko izhodišče v procesih uveljavljanja finančnih popravkov. Pri tem je treba najprej izpostaviti, da že iz definicije termina »nepravilnost« po Uredbi Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, tj. iz odstavka 2 člena 1, izhaja, da gre za »nepravilnost« v obravnavanem smislu lahko le v primeru, ko gre za »posledico dejanja ali opustitve« s strani upravičenca.³⁶³

V zvezi s tem zasledimo tudi pojasnila generalnega pravobranilca, da je pri sprejemanju definicije nepravilnosti v okviru Uredbe št. 2988/95 »zakonodajalec z odločitvijo, da v opredelitev nepravilnosti vključi besedilo, ki se glasi ‚ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta‘, vzpostavil pogoj, in sicer, da mora biti zadevno kršitev mogoče pripisati delovanju ali opustitvi subjekta samega. Drugače povedano, to pomeni, da mora obstajati ustrezna vzročna zveza med kršitvijo in delovanjem ali opustitvijo, ki ga (jo) je mogoče pripisati subjektu.«³⁶⁴

Ob navedenem tudi v domači sodni praksi danes načeloma ni (več) dvoma, da je, temeljno, materialno trditveno in dokazno breme v postopku uveljavljanja finančnega popravka na (državi kot) tožeči stranki. Kot je ob sklicevanju tudi na literaturo³⁶⁵ recentno poudarilo Višje sodišče, bi tožeča stranka »zato za vsako očitano nepravilnost morala zatrjevati pravno odločilna dejstva, ki bi zatrjevano nepravilnost potrjevala in za svoje trditve predlagati ali predložiti dokaze. Zmotno je stališče tožeče stranke, da bi

363 Odstavek 2 člena 1 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95: »Nepravilnost« pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki.« Ta definicija je povzeta tudi v uredbah prava EU, ki urejajo sklade EU – v zvezi s tem gl. tudi npr. VSRS sodbo III Ips 17/2020 z dne 15. 9. 2020, tč. 14.

364 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C-743/18 z dne 23. 4. 2020, Elme Messer Metalurgs proti Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (ESRR), tč. 63. Glede vprašanja pripisljivosti nepravilnosti upravičencu do sofinanciranja z vidika soprišpevka tretjih subjektov gl. poglavje 3.8.4.

365 Prim. Seljak, F., 2021, str. 107.

tožena stranka že na podlagi pavšalnih in nekonkretiziranih očitkov o nepravilnostih morala dokazati, da očitane nepravilnosti ne obstajajo.«³⁶⁶ Pri tem pa se v sodni praksi pojavlja več vprašanj, vezanih še posebej na različne »ugotovitve« domnevnih nepravilnosti, ki se predpravidno (ne) pojavljajo na strani pristojnih (državnih) organov, oziroma na različna poročila in zapisnike (različnih) pristojnih organov, v katerih so ugotovljene domnevne nepravilnosti v konkretnih projektih. Npr. poročila Evropske komisije, v katerih ta »priporoča« državi članici uveljavljanje določenega finančnega popravka pri posameznem projektu.

Zadevno predpravidno ugotavljanje nepravilnosti so sodišča kot relevantna do sedaj izpostavila z več različnih vidikov. V nekaterih postopkih se je na tovrstna poročila pristojni tribunal (v širšem smislu termina) skliceval na način, kot da ugotovitev (domnevne) nepravilnosti v tovrstnem poročilu »izkazuje« dejstvo protipravnosti, tj. te (domnevne) nepravilnosti na strani upravičenca do sofinanciranja pri predmetnem projektu. Vendar pa je tudi Upravno sodišče v svoji praksi jasno podčrtalo, da takšen dokument ne more sam po sebi nadomestiti potrebne lastne vsebinske presoje pristojnega organa glede okoliščine (domnevne) nepravilnosti, ki mora tudi celovito vzeti v ozir in obravnavati vsa relevantna dejstva in dokaze.³⁶⁷ Še posebej pa gre v zvezi s tem za postopke, ki se glede finančnih popravkov vodijo v pravdi, skladno s tam veljavnim načelom kontradiktornosti izpostaviti, da mora tožnik v postopku glede (domnevne) nepravilnosti – obstoj katere lahko dokazuje tudi s tovrstnim zapisnikom, ki ima v postopku (le) vlogo dokaza oz. dokaznega predloga (in sicer le o tem, da je nek organ ugotovil neko domnevno nepravilnost³⁶⁸) – podati ustrezno trditveno podlago. Brez le-te bi namreč šlo pri sklicevanju na tovrstne zapisnike in njihovo

366 VSL sodba I Cpg 686/2020 z dne 29. 9. 2022, tč. 32.

367 UPRS sodba IV U 238/2014 z dne 2. 2. 2016, tč. 31: »Sodišče ob tem opozarja, da je postopek odločanja o morebitnem vračilu sredstev samostojen postopek, v katerem se lahko Agencija opira na ugotovitve zapisnika CURS, vendar mora dejstva iz zapisnika samostojno presoditi (12. člen ZUP) in na podlagi vseh dokazov (tudi tistih, ki jih je predložila stranka) ugotoviti dejansko stanje zadeve (10. člen ZUP). Zapisnik o ugotovljenih nepravilnostih je namreč kot javna listina le dokaz o poteku in vsebini dejanja postopka pred CURS in o danih izjavah (prvi odstavek 80. člena ZUP), resničnost dejstev, ki izhajajo iz zapisnika, pa je stvar dokazovanja in presoje izvedenih dokazov v postopku pred Agencijo.«

368 VSL sodba I Cpg 346/2018 z dne 10. 12. 2019, tč. 24: »Dejstvo, da je v Končnem poročilu (priloga A8) navedeno, da je bila oprema naročena trikrat, ne izpodbija tega zaključka, saj iz te navedbe izhaja tudi, da je bila oprema prvič naročena ravno na podlagi sporne pogodbe. Pri tem pritožbeno sodišče še pripominja, da to poročilo samo po sebi ne dokazuje kršitve, pač pa dokazuje, da je izdajatelj tega poročila kršitev ugotovil.«

vsebinsko za t. i. informativni dokaz, ki pa je skladno z ustaljeno sodno prakso nedopusten.³⁶⁹

Drugič, v sodbah sodišč zasledimo podatek, da se je Republika Slovenija v nekaterih primerih sklicevala na to, da se pogodbeni podlaga za njen zahtevek do upravičenca na plačilo finančnega popravka nahaja v določbi (med njo in upravičencem sklenjene) pogodbe o sofinanciranju, ki je v konkretnih primerih določala, da je upravičenec »dolžan ukrepati skladno s priporočili iz končnih poročil revizij«. Ob dejstvu, da so tovrstna poročila revizij naslovljena na pristojne državne organe (in ne na upravičence) ter niti zanje niso zavezujoča – pravo EU izrecno določa nezavezujočo pravno naravo »priporočil« kot aktov Evropske komisije, o nezavezujoči pravni naravi priporočil Urada za nadzor proračuna (UNP), kot jih le-ta podaja v svojih revizijskih poročilih o domnevnih nepravilnostih pri posameznih sofinancerskih projektih, pa se je izrecno izreklo tudi že Upravno sodišče³⁷⁰ –, so se sodišča tudi že izrekla, da take pogodbene določbe ne vsebujejo pravne podlage za tožbe RS na plačilo (pavšalno odmerjenih) finančnih popravkov. Splošno je okoliščino, da v takšnih pogodbenih določilih ni razbrati pravne podlage za tovrstni zahtevek RS, strnjeno izpostavilo Višje sodišče,³⁷¹ kar je še dodatno, tudi z vidika sodne prakse o neobstoju »regresa« finančnega popravka iz razmerja med Evropsko komisijo in državo članico (RS) na razmerje med RS in upravičencem do sofinanciranja³⁷²

369 Kot splošno pojasnjuje tudi npr. VSL sodba I Cpg 527/2018 z dne 6. 11. 2019: »Informativni dokazi, pri katerih manjkajo dejanske navedbe oziroma so le-te pavšalne in ki naj se izpeljejo zato, da bo njihova izvedba dala podlago za trditve, niso dovoljeni. Izvedba dokazov služi namreč dokazovanju (predhodno) zatrjevanih pravno relevantnih dejstev, ne pa dopolnjevanju pomanjkljive trditvene podlage.«

370 Gl. UPRS sklep I U 125/2014 z dne 15. 4. 2014, ki se opredeljuje do pravne narave t. i. revizijskega poročila UNP glede domnevnih nepravilnosti v sofinancerskih zadevah: »Poročilo o opravljeni reviziji tudi nima pravne narave akta, izdanega v upravni stvari v smislu 2. člena ZUP in tudi ne drugega akta, ki se lahko v skladu z 2. členom ZUS-1 izpodbija v upravnem sporu. Ne gre za upravni akt, niti akt v drugi javno-pravni zadevi, kot tudi ne posamični akt, izdan v obliki predpisa, zato ga ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu. V zadevi ne gre, kakor zmotno menijo tožniki, za odločanje o upravičenosti do dodelitve javnih sredstev, niti za odločitve, vezane na odvzem dodeljenih javnih sredstev. Akta tožene stranke tudi ni mogoče izvršiti, ker predstavlja zgolj ugotovitve oziroma strokovno mnenje.«

371 VSL sodba in sklep I Cpg 273/2017 z dne 9. 5. 2018, tč. 12: »Zgolj na podlagi pogodbenega določila, da je tožena stranka dolžna izvršiti preknjižbo porabe, če se naknadno ugotovi, da so bila izplačana sredstva neupravičen javni izdatek (7. čl. pogodbe A1) ali/in, da je tožena stranka dolžna ukrepati skladno s priporočili iz končnih poročil revizij (9. čl. pogodbe A1), ni mogoče zaključiti, da je tožena stranka s tem prevzela obveznost vračila t.i. finančnih popravkov, ki jih je tožeči stranki naložila EK.«

372 Gl. poglavje 3.1.

ter tudi splošne jezikovne razlage takšnih določb, elaborirano v kasnejši praksi.³⁷³

Tretji vidik, skladno s katerim je sodna praksa do sedaj identificirala relevantnost (odsotnosti) ugotovitev o (domnevnih) nepravilnostih pri EU-sofinanciranih projektih v poročilih pristojnih državnih organov za postopke v zvezi s finančnimi popravki, pa je v tem, da je na strani Republike Slovenije kot države članice glede na njeno vlogo v sistemu upravljanja in nadzora nad izvedbo EU-sofinanciranih projektov temeljno podana dolžnost skrbnega vodenja in (ažurnega) pregledovanja tovrstnih projektov.³⁷⁴ Ta vidik pa posebej izpostavlja tudi Vrhovno sodišče,³⁷⁵ ki podčrtuje določbe (za tisto zadevo glede na časovne okvire veljavnosti relevantnih) Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 ter Zakona o izvajanju proračuna 18/19, skladno s katerimi breme finančnega popravka v primeru, če je do nepravilnosti v sofinanciranemu projektu upravičenca prišlo v posledici napake oz. pomanjkljivosti v sistemu upravljanja in nadzora države, nosi država članica (RS) – dasiravno Vrhovno sodišče v konkretnem primeru zaključuje, da takih okoliščin v zadevi, ki jo je obravnavalo, (»vsaj v tej fazi«, kot zapiše) zgolj v okoliščini, da pristojni organi v svojih pregledih projekta oz. poročilih v zvezi s tem nepravilnosti, ki je predmet očitkov v zadevni pravdi, niso odkrili, ni najti.³⁷⁶

373 VSL sodba I Cpg 316/2019 z dne 20. 11. 2019, tč. 7: »Določilo petega odstavka 9. člena pogodbe, ki določa obveznost upravičenca, da ukrepa skladno s priporočili iz končnih poročil revizij vseh organov nadzora, se po dobesedni in tudi smiselni razlagi razume tako, kot ga je razumelo sodišče prve stopnje. Beseda ‚priporočilo‘ pomeni nasvete ali naloge glede bodočih ravnanj oziroma vsaj glede takih, glede katerih je še mogoče kaj storiti ali kaj spremeniti. Pritožbena trditev, da EK finančni popravek izreka v obliki ‚priporočila‘, daje navedenemu določilu pogodbe povsem drug pomen, ki ga po pravilu iz prvega odstavka 82. člena Obligacijskega zakonika iz samega besednega zapisa ni mogoče izluščiti. Stališče tožeče stranke, ki ga zastopa v pritožbi, da se je tožena stranka s petim odstavkom 9. člena pogodbe zavezala, da bo tožeči stranki plačala zneske vseh (tudi tožeči stranki) naloženih finančnih popravkov, je zato napačno.«

374 Temeljno v zvezi s tem gl. poglavje 2.1.

375 VSRS sodba in sklep III Ips 10/2020 z dne 13. 10. 2020, tč. 14: »Breme popravka pa nosi država članica na primer, če je do izgube prišlo zaradi njene napake in malomarnosti (70. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006). [opomba pod črto: Tudi v sedanjem proračunskem zakonu, v četrtem odstavku 17. člena Zakona o izvajanju proračuna 18/19, je določeno: ‚Če je neupravičeno porabo sredstev povzročilo pomanjkljivo delovanje sistema pri organu upravljanja, posredniškem organu ali izvajalskem organu ali če gre za primer iz drugega odstavka tega člena mora vračilo sredstev na način, kot je določeno v 40. členu tega zakona, zagotoviti organ, pri katerem je bila ugotovljena neupravičena poraba sredstev kohezijske politike.‘]«

376 Prav tam, tč. 15 obrazložitve.

Glede na navedeno gre splošno evidentirati pravilo, da morebitno pred-sodno ugotavljanje nepravilnosti s strani pristojnih (državnih) organov samo po sebi nima neposrednega procesnega vpliva na položaj strank v postopku zaradi uveljavljanja finančnih popravkov pred sodiščem; v tem glede vprašanja (ne)obstoja domnevnih nepravilnosti veljajo splošne procesne zakonitosti trditvenega in dokaznega bremena strank.

Ob navedenem pa tudi menim, da v nacionalnih postopkih uveljavljanja finančnih popravkov (s strani Republike Slovenije) ni niti dejanske pod-lage za kakršnokoli omilitev njenega trditvenega in dokaznega bremena, skladno s splošnimi procesnimi pravili, po vzoru procesnega beneficija, ki ga je v zvezi s tem skladno s prakso Sodišča deležna Komisija v raz-merjih do držav članic.³⁷⁷ Sodišče je namreč za tista razmerja pojasnilo, da Komisija glede na svoje omejene kapacitete točnega obsega domnev-ne nepravilnosti ni dolžna »izčrpno dokazovati«, temveč zadostuje, da zbere dokaze »o resnem in razumnem dvomu« oz. »utemeljenem dvomu« glede domnevne nepravilnosti – nato pa mora država članica »predložiti podrobne in zadostne utemeljene dokaze«, da so zatrjevanja Komisije nepravilna. Pri tem pa je takšno olajšanje procesnega bremena Komisije utemeljilo s tem, da imajo dejansko države članice znatno boljše možnosti kot Komisija, da zbirajo in preverjajo podatke glede izvajanja posameznih zadevnih projektov. V procesih, v katerih zaradi uveljavljanja finančnih popravkov nastopajo države članice proti upravičencem, namreč ni videti nobene primerljive dejanske podlage oziroma razloga za podobno procesno privilegiranje držav članic nasproti upravičencem do sofinanciranja, kot velja v primeru Komisije v njenih postopkih zaradi finančnih popravkov proti državam članicam.

Prav tako pa nacionalna sodišča v kontinentalnih pravnih sistemih (za razliko od Sodišča EU oz. sodišč v anglosaški pravni tradiciji) ne ustvarjajo novega prava, temveč so dolžna upoštevati zakonska procesna pravila, ki pa so – ob neobstoju specialne zakonske procesne ureditve, ki bi posebej urejala položaj strank v postopkih odmerjanja finančnih popravkov – tudi v zadevnih postopkih taka, kot izhajajo iz splošnih procesnih predpisov, tj. ZPP, ZUP oz. ZUS-1; če nacionalnega prava seveda ne spreminja pravo EU. Neobstoj specialnih nacionalnih zakonskih predpisov, ki bi spremi-njali splošna izhodišča navedenih temeljnih procesnih zakonov, je tako še dodaten argument proti vsakršnemu specialnemu procesnemu privi-legiranj Republike Slovenije v postopkih, ki se nanašajo na uveljavljanje finančnih popravkov.

377 V zvezi s tem gl. poglavje 2.

3.6. Finančne posledice/škoda (zaradi nepravilnosti upravičencev do sofinanciranja)

Poleg obstoja nepravilnosti (ki jih gre pripisati upravičencu do sofinanciranja)³⁷⁸ je tudi Sodišče v svoji praksi že večkrat izpostavilo tri temeljna merila, ki so v (nacionalnih) postopkih uveljavljanja finančnih popravkov neposredno relevantna za odmerjanje finančnih popravkov, tj.:

- narava (ugotovljene) nepravilnosti,
- resnost (ugotovljene) nepravilnosti in
- finančna izguba relevantnega sklada.³⁷⁹

Izmed izpostavljenih meril se je domača sodna praksa do sedaj največ ukvarjala z vprašanjem finančnih posledic oz. škode³⁸⁰ ter z vprašanjem alokacije trditvenega in dokaznega bremena v zvezi s tem, kar je predmet tega poglavja. Pri tem uvodoma tudi pojasnjujem, da je le-to strukturirano kronološko, glede na posamezne ključne sodne odločbe Vrhovnega sodišča, ki so vsakokratno vsebinsko usmerjale nacionalno sodno prakso glede izpostavljenih vprašanj.

Skladno s sodno prakso Sodišča Evropske unije ne moremo govoriti o (pravno relevantni) nepravilnosti, ki bi lahko vodila v smeri uveljavljanja finančnega popravka, če ni podan zadevni element škode za proračun Unije. V zvezi s tem lahko razberemo naslednja bazična pravna izhodišča: »[...] kršitev prava Unije pomeni nepravilnost v smislu te določbe, le če zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi lahko škodovala splošnemu proračunu Unije. Zato je treba tako kršitev šteti za nepravilnost, če lahko kot taka vpliva na proračun. Ni pa zahtevano, da se dokaže obstoj natančnega finančnega vpliva [...]«³⁸¹ Sodišče se torej tudi glede tega vprašanja sklicuje na »analogijo« s svojo prakso, ki se nanaša na

378 Gl. poglavje 3.5.

379 Sodba Sodišča EU C-406/14 z dne 14. 7. 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu proti Minister Infrastruktury i Rozwoju (ESRR, ESS in Kohezijski sklad), tč. 47–48: »[...] določi znesek popravka, ki se uporabi, ob upoštevanju treh meril, namreč narave ugotovljene nepravilnosti, njene resnosti ter finančne izgube zadevnega sklada. // Če gre tako kot v obravnavani zadevi za posamično in ne sistemsko nepravilnost, ta zadnja zahteva pomeni, da je nujna preučitev od primera do primera, pri čemer se upoštevajo vse okoliščine vsake zadeve, ki so upoštevne glede na eno od teh treh meril.«

380 Izraza »finančne posledice« in »škoda« uporabljam kot sopomenki – kot se tudi pojavljata v sodni praksi.

381 Sodba Sodišča EU v zadevi C-406/14, tč. 44.

postopke zaradi uveljavljanja finančnih popravkov v razmerjih Evropska komisija – države članice.³⁸² Pri tem pa v konkretnih primerih (izpodbojno) izhodiščno domnevo o obstoju finančnih posledic za proračun Sodišče tudi v tej zadevi omejuje na situacije kršitev pravil javnega naročanja – ne vključuje pa drugih (domnevnih) nepravilnosti.³⁸³

3.6.1. Domača sodna praksa: prva naziranja

V domači praksi Višjega sodišča ob opiranju na besedilo Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropske skupnosti v zvezi s tem najprej zasledimo stališče, da mora Republika Slovenija za utemeljenost svojega zahtevka (v konkretnem primeru, za delno neizplačilo sofinancerskih sredstev) podati ustrezno trditveno podlago, da zatrjevana kršitev »je oziroma bi lahko škodljivo vplivala na porabo proračunskih sredstev«.³⁸⁴ Kmalu pa se je praksa nacionalnih sodišč glede trditvenega in dokaznega bremena za Republiko Slovenijo v zvezi s tem diametralno spremenila, in sicer je Višje sodišče zavzelo stališče, da že izkazana domnevna kršitev (v tistem primeru pravil javnega naročanja), če jo »predvidevajo« (katerekoli?) smernice za odmerjanje finančnih popravkov,³⁸⁵ nujno pomeni škodljiv vpliv na porabo proračunskih sredstev – ter, posledično, Republiko Slovenijo naj ne bi bilo potrebno zatrjevati (in dokazovati) elementa škode, če se upravičencu očita kršitev, ki je predvidena v tovrstnih smernicah. Trditveno (in dokazno) breme glede škode/finančnih posledic za proračun naj bi bilo na strani

382 Sodba Sodišča EU C-465/10 z dne 21. 12. 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration proti Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (ESRR, Strukturni skladi), tč. 47: »Poudariti je treba namreč, da lahko tudi nepravilnosti, ki nimajo natančno opredeljenih finančnih posledic, resno ogrozijo finančne interese Unije.« Pri tem se Sodišče EU na tej točki sklicuje na svojo sodbo iz razmerij uveljavljanja finančnih popravkov na relaciji Komisija – država članica, tj. sodbo v zadevi C-199/03 z dne 15. 9. 2005, *Irska proti Komisiji*, tč. 31.

383 Sodba v zadevi C-406/14, tč. 45: »Zato je treba šteti, da neupoštevanje pravil od-daje javnih naročil pomeni nepravilnost v smislu člena 2, točka 7, Uredbe št. 1083/2006, če ni mogoče izključiti možnosti, da bo to neupoštevanje vplivalo na proračun zadevnega sklada.«

384 VSL sodba I Cpg 1215/2013 z dne 23. 10. 2013, tč. 9.

385 O smernicah posebej v naslednjem poglavju.

Republike Slovenije le v primerih, kadar le-ta očita upravičencu kršitve, ki jih smernice posebej ne predvidevajo.³⁸⁶

3.6.2. VSRS sodba III Ips 157/2015 idr., vse z dne 18. 4. 2017

Glede tega vprašanja je bila nato domača sodna praksa do danes temeljno začrtana z VSRS sodbo III Ips 157/2015 z dne 18. 4. 2017,³⁸⁷ ki je zavzela stališče, da trditve Republike Slovenije o domnevnih kršitvah s področja javnega naročanja implicitno zajemajo tudi zatrjevanje glede škode za proračunska sredstva, saj naj bi ugotovljene nepravilnosti v postopku javnega naročanja že same po sebi ustvarjale domnevo o možnosti nastanka škode za proračunska sredstva. Kot je še zapisalo Vrhovno sodišče, bi bila Republika Slovenija »ob siceršnjem sklicevanju na ugotovljene nepravilnosti v postopku javnega naročanja in posledično na Smernicah utemeljenih in izvedenih finančnih popravkih [...] možnost škodljivega vpliva oziroma škodljiv vpliv na porabo proračunskih sredstev dolžna zatrjevati (in dokazati) le, če bi tožnica obstoju oziroma možnosti obstoja finančnih posledic na proračunska sredstva konkretizirano ugovarjala. Ker pa tega v obravnavanem primeru tožnica ni storila, gre dejstvo škodljivega vpliva na proračunska sredstva skladno z drugim odstavkom 214. člena

386 VSL sodba in sklep I Cpg 2031/2014 z dne 3. 6. 2015, opomba št. 11 v obrazložitvi zadevne sodbe, ki posebej podčrta svoje razhajanje s predhodno izpostavljeno sodbo istega sodišča: »Zgolj v kolikor bi tožena stranka izvedla finančno korekcijo v skladu s Smernicami, sklicujoč se na nepravilnost, katera v tabeli ni izrecno predvidena (v slednji so opisane le najpogostejše kršitve), bi morala tožena stranka (pod pogojem, da bi bil obstoj nepravilnosti med pravnima strankama sporen) izkazati, da je očitana kršitev (med drugim) takšne narave, da je ali bi lahko škodljivo vplivala na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo. Drugačno stališče je zavzeto v sodbi VSL 1215/2013 z dne 23. 10. 2013.«

387 Kasnejša sodna praksa se največkrat sklicuje na to sodbo – pri čemer je bilo v istem življenjskem primeru istega dne izdanih kar šest sodnih odločb VSRS: VSRS sodba III Ips 155/2015 z dne 18. 4. 2017, VSRS sodba III Ips 157/2015 z dne 18. 4. 2017, VSRS sodba III Ips 159/2015 z dne 18. 4. 2017, VSRS sodba III Ips 160/2015 z dne 18. 4. 2017, VSRS sodba III Ips 10/2016 z dne 18. 4. 2017 in VSRS sodba III Ips 11/2016 z dne 18. 4. 2017.

ZPP šteti za priznano.«³⁸⁸ Iz navedenega naziranja Vrhovnega sodišča je mogoče razbrati vsaj naslednje štiri vsebinske premise:

- Element škode za proračunska sredstva (EU) je nujni pogoj za uspeh z zahtevkom na plačilo finančnih popravkov.
- Trditveno in dokazno breme glede elementa škode je na tistem, ki finančne popravke zahteva, tj. na Republiki Sloveniji.
- Če Republika Slovenija zatrjuje domnevno kršitev pravil javnega naročanja, s tem v bistvu (zgolj pavšalno) podaja tudi trditev o domnevni škodi, ki pa jo lahko upravičenec »izpodbije« (že) s »konkretiziranim ugovarjanjem«.
- Ob razlagi *a contrario* pa je iz te prakse VSRS mogoče tudi razumeti, da izrecno ni mogoče šteti, da Republika Slovenija (pavšalno) zatrjuje škodo v primerih, ko ne zatrjuje domnevnih kršitev javnega naročanja. Svoje zadevno naziranje je v dani zadevi VSRS namreč izrecno izpeljalo iz domnevne povezave med (domnevnimi) kršitvami javnega naročanja in (domnevno) škodo za proračun (EU).

Tudi v nadaljnji praksi je bil element škode ena ključnih vsebin, s katerimi so se ukvarjala sodišča v zvezi z zahtevki Republike Slovenije na plačilo finančnih popravkov. Višje sodišče je tako ob ugotovitvi, da v danem primeru ni bilo škode oz. finančnih posledic za proračun, zavrnilo stališča Republike Slovenije, da to vprašanje v primeru (domnevnih) kršitev pravil javnega naročanja naj ne bi bilo relevantno. Pri tem pa se je tudi posebej opredelilo, da tudi »ni odločilno (s strani tožnice v konkretni zadevi zatrjevano) oškodovanje državnega proračuna zaradi vračila evropskih

388 VSRS sodba III Ips 157/2015 z dne 18. 4. 2017, tč. 21. Pri tem v tč. 19 še pojasnjuje: »Toženka je finančni popravek izvedla zaradi ugotovljenih nepravilnosti v postopku javnega naročanja. Glavni namen postopkov oddaje javnih naročil je gospodarna nabava blaga, storitev in gradenj, kar v prvi vrsti pomeni doseg (naj)nižje cene. Ugotovljene nepravilnosti v postopku javnega naročanja tako že same po sebi ustvarijo domnevo možnosti nastanka škode za proračunska sredstva. Toženka je zato s trditvami o izvedenih finančnih popravkih zaradi ugotovljenih nepravilnosti, v katerih so implicitno zajete tudi trditve o škodi na proračunskih sredstvih, zadostila (svojemu) trditvenemu bremenu glede škodljivega vpliva na porabo proračunskih sredstev.« Tč. 20: »Skladno s prvim odstavkom 1.3. točke Smernic in stopnjo popravka, predvideno za nepravilnost št. 22, je toženka s trditvami, povzetimi v 17. točki te obrazložitve, konkretizirala višino izvedenega finančnega popravka ter s tem trditveno breme zanikanja škodljivega vpliva oziroma (njegovega obsega) prevaila na tožnico. Pritrditi gre sodišču druge stopnje, da tožnične trditve o »arbitrnem procentualnem zmanjšanju« tožničinega zahtevka ne pomenijo substanciranega ugovora glede višine izvedene finančne korekcije. Konkretizirane trditve o neupravičenosti subsidiarne uporabe pavšalnega finančnega popravka oziroma trditve o tem, da finančnih posledic ugotovljena nepravilnost sploh nima, pa je tožnica podala šele v reviziji, torej prepozno.«

sredstev EK, temveč, kot že pojasnjeno, oškodovanje proračunskih sredstev Evropske unije zaradi nepravilnosti, ki so odkrite v delovanju projektov ali operativnih programov.«³⁸⁹

Pri tem pa časovno vzporedno naletimo tudi na prakso Upravnega sodišča, ki ob izhodišču, da so finančni popravki namenjeni zaščiti finančnih interesov EU, nujnost izkazanoosti elementa škode aplicira tudi na postopke s področja kmetijskih skladov, pri katerih v naši nacionalni ureditvi druga faza poteka upravnoopravno. Ob analizi definicij Uredbe št. 2988/95, ki jo je tudi Upravno sodišče evidentiralo kot »krovno« za vse postopke v zvezi s finančnimi popravki (v širšem smislu pomena), Upravno sodišče pri tem pojasnjuje, da pojem nepravilnosti v pravu EU, ki izvirno regulira finančne popravke, zajema dva materialna pogoja:

- kršitev neke pravne norme in
- »obstoj finančne škode za proračunska sredstva skupnosti ali nacionalni proračun oziroma da bi do škode lahko prišlo«. Tudi to vprašanje mora

389 VSL sodba II Cp 2639/2017 z dne 6. 6. 2018, tč. 11. Dodatno gl. tudi tč. 7: »Eden od argumentov za zavrnitev tožbenega zahtevka je bil, da očitana (ugotovljena) kršitev toženke v postopku javnega naročanja ni imela nobenih finančnih posledic za sredstva EU oziroma da ni prišlo do finančnega oškodovanja, kar je prvostopenjsko sodišče ugotovilo na podlagi izvedenih dokazov. Tožnica te dejanske ugotovitve izpodbijane sodbe s pritožbo konkretizirano ne izpodbija, meni pa, da za odločitev v tem sporu ni bistvena. Po njenem mnenju je namreč odločilno (le), ali je toženka kršila predpise s področja javnega naročanja ali ne, kar pa, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, ne drži [...]« Tč. 8: »[...] v primeru, ko ugotovljena kršitev predpisov s področja javnega naročanja ni imela nobenih finančnih posledic, kar je ugotovilo sodišče prve stopnje v zvezi s kršitvijo, ki jo je storila toženka [...] ne gre za nepravilnost v smislu Uredbe št. 1083/2006/ES, ki narekuje izvedbo finančnega popravka države članice. Ugotovitev, da niso nastale finančne posledice, namreč pomeni, da je izključena možnost, da bo oziroma je ugotovljena kršitev vplivala na proračun Unije.«

posledično Republika Slovenija – tudi v zadevnih postopkih v svojstvu pristojnega upravnega organa – ustrezno vsebinsko obravnavati.³⁹⁰

3.6.3. VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019

V nadaljnji praksi je VSRS s sklepom III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019 načelno še enkrat potrdilo svoja predhodna stališča glede trditvenega in dokaznega bremena v zvezi z elementom škode, pri čemer je v konkretnem primeru, ki ga je obravnavalo, ugotovilo, da je upravičenka do sredstev obstoju oziroma možnosti obstoja finančnih posledic za proračunska sredstva konkretizirano ugovarjala³⁹¹ – torej je trditveno in dokazno breme glede tega elementa v celoti na strani Republike Slovenije, ki mora za uspeh v pravdi relevantna dejstva v zvezi s tem konkretno trditi in jih tudi do gotovosti izkazati. Vrhovno sodišče je nadalje ugotovilo, da v dani zadevi škoda ni nastala.

390 UPRS sodba I U 1879/2017 z dne 28. 8. 2018, tč. 9–10: »Iz drugega odstavka 1. člena Uredbe 2988/95, na katerega kot pravno podlago, ki utemeljuje kršitev, organ opira svojo odločitev, izhaja, da ‚nepravilnost‘ iz te določbe pomeni vsako kršenje določb zakonodaje skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki. Iz citirane določbe krovne uredbe izhaja torej tudi pogoj obstoja finančne škode za proračunska sredstva skupnosti ali nacionalni proračun oziroma da bi do škode lahko prišlo. Povedano tudi drugače: kršitev v zvezi s predloženo netržno ponudbo je lahko podlaga za zavrnitev vloge in izrek upravne kazni le, kolikor je tudi ugotovljeno, da je vlagatelj uveljavljal nerazumne stroške. Le izplačilo nerazumnih stroškov (oziroma njihovo uveljavljanje) bi namreč lahko pomenilo oškodovanje proračuna in šele ob taki ugotovitvi bi bil zapolnjen zakonski dejanski stan, določen z definicijo ‚nepravilnost‘. Definicija kršitve po drugem odstavku 1. člena Uredbe 2988/95/ES zahteva torej izpolnitev dveh materialnih pogojev. // Glede na drugi odstavek 1. člena Uredbe 2988/95/ES je torej treba ugotoviti tudi oškodovanje proračuna.« Pri tem naj na tem mestu dodamo, da predpostavko škode oziroma finančnih posledic za proračun kot nujno postavko zahtevka za uveljavljanje finančnih popravkov tudi v zadevah, ki se nanašajo na kmetijske sklade, praksa Sodišča podčrtuje v številnih sodbah iz razmerij Evropska komisija – države članice. Gl. npr. sodbe v zadevah C-5/03 z dne 7. 7. 2005, Helenska republika proti Komisiji (EKUJS), tč. 38–39; C-418/06 P z dne 24. 4. 2008, Belgija proti Komisiji, tč. 136; T-46/09 z dne 22. 1. 2013, Helenska republika proti Evropski komisiji (EKUJS), tč. 49; T-2/11 z dne 7. 6. 2013, Portugalska republika proti Evropski komisiji (EKJS in EKSRP).

391 VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019, tč. 20: »Glede same odmere finančnih popravkov je Vrhovno sodišče v zadevi III Ips 157/2015 z dne 18. 4. 2017 že poudarilo [...] Pri tem pa je Vrhovno sodišče še poudarilo, da bi morala država možnost škodljivega vpliva oziroma škodljiv vpliv na porabo proračunskih sredstev zatrjevati (in dokazati) le, če bi upravičenka do sredstev obstoju oziroma možnosti obstoja finančnih posledic na proračunska sredstva konkretizirano ugovarjala. To pa je storila upravičenka (toženka) v obravnavani zadevi.«

Kljub takšni svoji ugotovitvi v konkretnem primeru pa je nato Vrhovno sodišče zadevo vrnilo v ponovno odločanje Višjemu sodišču.³⁹² Iz navedenega je očitno, da je bil namen Vrhovnega sodišča z izdajo zadevnega sklepa potrditi svoja predhodna pravna stališča. Vendar pa bi moralo v tem primeru ob lastni ugotovitvi, da je upravičenec konkretizirano ugovarjal škodi in bi bila morala tožnica konkretno trditi in do gotovosti izkazati zadevni element škode, glede česar je celo samo zapisalo, da v konkretni zadevi škoda ni podana, v tem primeru potrditi kot pravilno zavrnitev zahtevka RS na plačilo finančnih popravkov. S tega vidika je po moji oceni zadevni VSRS sklep notranje nekonsistenten ter gre verjetno za lapsus.

Kot enega ključnih elementov za zavrnitev zahtevka Republike Slovenije na plačilo finančnih popravkov je nadalje neobstoj elementa škode izpostavila tudi kasnejša praksa več sodb Višjih sodišč, ki so v zvezi s tem še enkrat poudarila neobstoj koneksitete med postopki za uveljavljanje finančnih popravkov iz razmerij Komisija – države članice ter postopki država članica – upravičenec do sofinanciranja³⁹³ ter tudi, da je izkazanost

392 VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019, tč. 21: »Glede na to, da škoda v obravnavani zadevi ni nastala, naj v okviru pritožbenih navedb (kot je poudarilo Vrhovno sodišče v sodbi III Ips 157/2015 z dne 18. 4. 2017) presodi, ali uporabljena metoda točkovanja predstavlja resno kršitev veljavnih pravil Skupnosti na področju javnih naročil oziroma ali bi lahko imela ugotovljena nepravilnost posredni finančni vpliv na proračun EU.«

393 VSL sodba in sklep I Cpg 273/2017 z dne 9. 5. 2018, tč. 13: »Poleg tega je bilo v postopku na prvi stopnji nesporno, da tudi (morebitne) kršitve v postopku JN, ki jih je ugotovila EK v svojem poročilu, niso povzročile neposrednih škodljivih posledic. Z zneskom, ki ga je tožeča stranka plačala EK, tožeča stranka ni povrnila škode, ki bi bila v vzročni zvezi s kršitvijo tožene stranke, pač pa je povrnila t.i. finančne popravke, za katere je v razmerju do EK sama (samostojno) odgovorna in ki predstavljajo škodo, ki je nastala v posledici opustitve njenega nadzora nad postopkom javnega naročanja, ki ga ni opravila v skladu z navodili organov EU oziroma obveznostmi, ki so ji bile naložene s predpisi EU.«

elementa škode oz. finančnih posledic za proračun *conditio sine qua non* za utemeljenost zahtevka na plačilo finančnega popravka.³⁹⁴

3.6.4. VSRS sklep II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019

VSRS sklep II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019 v zvezi s tem vprašanjem nato posebej poudarja predvsem vidik, da je treba pri vtoževanju finančnih popravkov izhajati iz definicije nepravilnosti, kot jo določa pravo EU (temeljno po Uredbi (ES, Euratom) št. 2988/95). Iz tega je izpeljalo, da za izkazanost elementa škode v postopkih, ki se nanašajo na finančne popravke, zadostuje že, da »ni mogoče izključiti možnosti, da bo upoštevanje vplivalo na proračun zadevnega sklada«, saj tudi nepravilnosti, ki nimajo natančno opredeljenih finančnih posledic, lahko resno ogrozijo finančne interese Unije. Pri tem pa naj bi bil v konkretnem primeru, kot je mogoče razumeti, po naziranju Vrhovnega sodišča element škode oziroma zahtevkov Republike Slovenije izkazan in utemeljen že s tem, da je v zvezi z zadevnim sofinanciranim projektom Evropska komisija »opredelila« nek pavšalni finančni popravek.³⁹⁵

Tudi takšno prakso Vrhovnega sodišča je mogoče po oceni avtorja pravno kritizirati vsaj z dveh vidikov. Prvič, že načelno ne more biti neko dejanje

394 VSM sodba I Cpg 305/2018 z dne 5. 9. 2019, tč. 17–19: »Podredno, torej tudi v primeru, če bi obveljalo, da je v konkretnem primeru potrebno uporabiti Smernice, pritožbeno sodišče soglaša z zaključkom sodišča prve stopnje, da v konkretnem primeru ni izkazana nobena finančna škoda (oz. možnost njenega nastanka), ki naj bi nastala (kometerkoli) v posledici toženkinih kršitev določb ZJN-2, zaradi česar ni podlage za odmero finančnih popravkov. // Neutemeljeno je v tej zvezi pritožbeno stališče, da je za uporabo finančnih popravkov bistveno (zgolj) to, da so sredstva porabljena skladno s pogoji javnega razpisa, razpisne dokumentacije in Pogodbe o sofinanciranju. Že same Smernice v točki 1.3 določajo, da se ne bo izvedel noben popravek, ko je nepravilnost izključno formalne narave brez kakršnega koli dejanskega ali možnega finančnega učinka. Odmerjanje finančnih popravkov je po svoji pravni naravi odškodninskopravno in ni namenjeno (zgolj) kaznovanju prejemnika sredstev. // Drži sicer, kot nadalje izpostavlja pritožba, da se je sodna praksa izrekla v smeri, da v primeru ugotovljenega obstoja kršitev oz. nepravilnosti v postopku javnega naročanja tožnici ni potrebno posebej konkretizirano zatrjevati (in dokazati) obstoja škodljivega vpliva kršitve na porabo proračunskih sredstev. Ugotovljene nepravilnosti v postopku javnega naročanja naj bi namreč že same po sebi ustvarile domnevo možnosti nastanka škode za proračunska sredstva. Vendar pritožba pri tem spregleda, da iz navedene sodne prakse nadalje izhaja, da bi bila RS kljub temu dolžna škodljiv vpliv zatrjevati in dokazovati v primeru, če bi prejemnik sredstev obstoj oz. možnosti obstoja finančnih posledic konkretizirano ugovarjal.«

395 VSRS sklep II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019, tč. 16: »[...] tožeča stranka pravilno poudarja, da je EK s finančnim popravkom (z uporabo pavšalne stopnje oziroma ekstrapolacijo) vrednostno opredelila višino neupravičenih javnih izdatkov, torej neupravičen prispevek k financiranju operacije tožene stranke. V nasprotju s tem tako sodišči prve in druge stopnje napačno in poenostavljeno sklepata, da naj bi kršitev sploh ne imela finančnih posledic za sredstva EU.«

Evropske komisije proti Republiki Sloveniji – v postopku glede katerega sedaj v nacionalni pravdi toženi upravičenec do sofinanciranja sploh ni mogel sodelovati, saj ni bil stranka v postopku – uporabljeno proti temu upravičencu kot (neizpodbojna?) domneva obstoja neke domnevne škode oz. finančnih posledic. Tudi zadevni element škode je treba v postopku pred nacionalnim sodiščem namreč dokazovati skladno s procesnimi pravili. Vsekakor pa, drugič, takšni zaključki Vrhovnega sodišča pomenijo tudi vsebinsko nepojasnjen odstop od predhodno ustaljene sodne prakse glede absolutnega neobstoja koneksitete med zadevnimi postopki na relaciji Evropska komisija – država članica ter država članica – upravičenec do sofinanciranja.³⁹⁶

Tudi sicer pa je trditveno in dokazno breme v teh pravnih postopkih na plačilo finančnih popravkov (še vedno) na Republiki Sloveniji kot tožnici. Z vprašanjem njegovih okvirov se je posebej ukvarjala poznejša praksa Višjega sodišča, ki je med drugim ugotovila, da je Sodišče EU v zadevi C-465/10 zavzelo stališče, da lahko tudi nepravilnosti, ki nimajo natančno opredeljenih finančnih posledic, resno ogrozijo finančne interese Unije. Vendar pa je ob tem poudarila, da »...mora biti po mnenju pritožbenega sodišča ta grožnja konkretna in ne zgolj abstraktna [...] finančne posledice vendarle morajo obstajati, tj. obstajati mora nek razumno predvidljiv (negativni) finančni učinek te konkretne kršitve v primerjavi s hipotetičnim scenarijem brez kršitve.« Ob »konkretiziranem ugovarjanju« obstoju škode s strani upravičenca kot tožene stranke je Višje sodišče v več zadevah tako

zaključilo, da tožeča stranka ni zadostila svojemu trditvenemu bremenu glede obravnavanega elementa zahtevka na plačilo finančnih popravkov.³⁹⁷

Ob navedenem se je v sodni praksi odprlo še vprašanje okvirov izpolnitve standarda »konkretiziranega ugovarjanja« obstoju škode, kot ga je vzpostavilo Vrhovno sodišče z VSRS sodbo III Ips 157/2015 idr. z dne 18. 4. 2017. Del sodne prakse navedeno razume kot obrnjeno dokazno breme v smislu, da mora upravičenec izpodbijati domnevo o obstoju škode s trditvami in dokazili o tem, da (potencialne) škode ni, tj. da »je bilo v postopku sprva na toženi stranki (procesno) dokazno breme, da glede na očitke tožeče stranke o nepravilnostih [...] navede in dokaže, da zatrjevane nepravilnosti v postopkih oddaje javnih naročil niso imele

397 VSL sodba I Cpg 316/2019 z dne 20. 11. 2019, tč. 12: »Tožena stranka je v postopku na prvi stopnji argumentirano nasprotovala tudi trditvam tožeče stranke o posrednem vplivu ugotovljene kršitve na proračunska sredstva. [...] Tožena stranka je trdila še, da se nihče od dejanskih in potencialnih ponudnikov ob navedeno merilo točkovanja ni »spotaknil«, nihče ni v zvezi s to metodo ocenjevanja od nje zahteval kakršnihkoli informacij, nihče je tudi nikoli ni opozoril na spornost uporabljenega merila (še zlasti ne državni organi, ki so razpisni postopek ves čas nadzorovali). Tem trditvam tožeča stranka v postopku na prvi stopnji ni konkretizirano nasprotovala.« Podobno tudi Višje sodišče v Kopru v VSK sklepu Cpg 135/2019 z dne 21. 11. 2019, tč. 11: »Med postopkom je tožena stranka ves čas trdila, da zaradi ugotovljenih kršitev ni nastala nobena škoda. Za svoje trditve je tudi predlagala dokaze, ki pa jih sodišče zaradi napačnega materialnopravnega izhodišča (da gre za pogodbeno kazen) ni izvajalo, oziroma je mimo navedb tožeče stranke ugotovilo, da s kršitvijo pravil po naravi prihaja do omejitve konkurence in končne posledice, to je negospodarne, torej škodljive porabe sredstev. Res imajo kršitve pravil o javnem naročanju praviloma škodljive posledice na porabo javnih sredstev, vendar je to samo razlog za drugačno porazdelitev dokaznega bremena. Tako je Vrhovno sodišče v zadevi III Ips 159/2015 zapisalo, da ugotovljene nepravilnosti v postopku javnega naročanja že same po sebi ustvarijo domnevo možnosti nastanka škode za proračunska sredstva. Podobno kot v primeru, ki ga je obravnavalo Vrhovno sodišče, je zato v predmetni zadevi tožeča stranka s trditvami o nepravilnostih in višini finančnih popravkov (ob upoštevanju Smernic COCOF), v katerih so implicitno zajete trditve o škodi na proračunskih sredstvih, zadostila svojemu trditvenemu bremenu glede nastanka škode. To pa ne pomeni, da je domneva neizpodbojna.«

škodljivega vpliva na proračun EU«. ³⁹⁸ Enako glede tega vprašanja tudi v drugi sodbi Višjega sodišča zasledimo stališče, da ugotovljene nepravilnosti v postopku javnega naročanja že same po sebi ustvarijo domnevo možnosti nastanka škode za proračunska sredstva, kar vzpostavlja domnevo o obstoju potencialne škode za proračunska sredstva, vendar pa ta domneva ni neizpodbojna, pač pa se s tem trditveno in dokazno breme le prevale na nasprotno stranko. ³⁹⁹

Na tej točki je treba opozoriti na, po oceni avtorja, procesno spornost takšnega stališča. Če se standard »konkretiziranega ugovarjanja« obstoju (potencialne) škode, kot ga je opredelilo Vrhovno sodišče, interpretira na način, da mora v procesu tožena stranka dokazati, da nepravilnosti ne utemeljujejo niti možnosti nastanka oškodovanja proračunskih sredstev – da naj bi bila torej domnevno tožena stranka v dani zadevi tista, ki naj bi domnevno morala v postopku do gotovosti dokazovati negativna

398 VSL sodba I Cpg 531/2018 z dne 26. 11. 2019, tč. 9: »[...] je sodišče prve stopnje napravilo pravičen materialnopravni zaključek, da je izvedba finančnega popravka po drugem odstavku 98. člena Uredbe 1083/2006 dopustna (le) v primerih, ko ni mogoče izključiti možnosti nastanka škode za proračun EU. Ker je na podlagi prakse SEU tudi nacionalna sodna praksa že zavzela stališče, da kršitev pravil javnega naročanja sama po sebi dopušča možnost oškodovanja proračuna EU, je bilo v postopku sprva na toženi stranki (procesno) dokazno breme, da glede na očitke tožeče stranke o nepravilnostih v postopkih oddaje javnih naročil glede sklenitve aneksov št. 2 in št. 3 navede in dokaže, da zatrjevane nepravilnosti v postopkih oddaje javnih naročil niso imele škodljivega vpliva na proračun EU.« Tč. 11: »[...] je tako tožena stranka uspela prevaliti procesno dokazno breme nazaj na tožečo stranko. Posledično bi morala slednja dokazati, kako je (gola) izvedba domnevno neustreznih postopkov oddaje javnega naročila kljub nespremenjeni vrednosti pogodbenih del konkretno škodovala proračunu EU, ali vsaj konkretizirati potencialno možnost škodnega vpliva ugotovljenih okoliščin na proračun EU. Tega tožeča stranka ni zmogla dokazati. Njena pritožbena navedba, da se zaradi neupoštevanja pravil javnega naročanja lahko izkrivlja konkurenca in neupravičeno favorizira določena podjetja, je (čeprav v načelu pravilna) v opisanih okoliščinah konkretnega primera bistveno presplošna, da bi bilo mogoče šteti, da je tožeča stranka zadostila svojemu dokaznemu bremenu.«

399 VSL sodba I Cpg 421/2018 z dne 4. 12. 2019, tč. 14: »Iz odgovorov Sodišča EU na predhodno vprašanje v zadevah C-406/14 in C-408/16, da je treba člen 98 Uredbe št. 1083/2006 v povezavi s členom 2 točka 7 Uredbe št. 1083/2006 razlagati tako, da v tistih postopkih relevantne kršitve, pomenijo nepravilnost v smislu te določbe, ki upravičujejo uporabo finančnega popravka, če ni mogoče izključiti, da je ta uporaba vplivala na proračun zadevnega sklada (sodba v zadevi C-408/16) oz. če neupoštevanje (nacionalnih predpisov o javnih naročilih) je oz. bi lahko škodovalo splošnemu proračunu Unije z naložitvijo neupravičenih izdatkov (sodba v zadevi C-406/14), izhaja, da je trditveno in dokazno breme na strani stranke, ki zatrjuje, da takšnih učinkov ni bilo. [...] Ugotovljene nepravilnosti v postopku javnega naročanja tako že same po sebi ustvarijo domnevo možnosti nastanka škode za proračunska sredstva, zaradi česar trditve o izvedenih finančnih popravkih zaradi ugotovljenih nepravilnosti, v katerih so implicitno zajete tudi trditve o škodi na proračunskih sredstvih, zadoščajo. Vendar pa ta domneva ni neizpodbojna, pač pa se s tem trditveno in dokazno breme le prevale na nasprotno stranko. [opomba pod črto: Čeprav ne gre za postopek oddaje javnega naročila (temveč postopek prijave na javni razpis) [...]]«

dejstva – je takšna interpretacija po oceni avtorja nasprotna temeljnim procesnim določbam ZPP. Nasprotuje pa tudi ustavnim garancijam iz 22. člena URS, ki prav tako ne dopuščajo, da bi morala tožena stranka v pravih glede finančnih popravkov do gotovosti dokazovati negativno dejstvo o neobstoju škode za proračun. Toženka v pravi namreč ne more »prosto«, brez vsakršnih trditev in dokaznih predlogov tožeče stranke v zvezi s tem, ugibati, s kakšnega vidika si bo sodišče teoretično predstavljalo domnevno potencialno škodo za proračunska sredstva – nato pa čakati na sodbo presenečenja, šele v kateri ji bo morebiti razkrito, da ni podala dovolj dokazil o negativnih dejstvih.

Še dodatno pa tudi ni mogoče spregledati, da je tožnik (na katerem je po zakonu – celotno – trditveno in dokazno breme) v postopkih, ki se nanašajo na finančne popravke, vedno država. V nasprotju z 22. členom URS bi bilo, če bi imel posamezen subjekt (v danem primeru Republika Slovenija) kot stranka v pravi neutemeljeno neenak (privilegiran) procesni položaj. Če bi zakon dajal blanketno pooblastilo sodiščem, da po lastni presoji in brez jasno predpisanih kriterijev prosto spreminjajo enako procesno izhodišče strank v pravi v korist nekaterih privilegiranih subjektov (v dani zadevi konkretno: države) oziroma, posledično, v dodatno breme strank v sporu z državo, bi bila porušena pravica strank iz 22. člena URS.

Glede na navedeno menim, da bi moral biti procesno standard »konkretiziranega ugovarjanja« razumljen nižje od pravnega trditvenega in dokaznega bremena stranke glede pozitivnih dejstev. In sicer vsaj tako, da bi mu tožena stranka zadostila že s konkretnimi, tj. vsebinsko opredeljenimi, trditvami o tem, da v danem primeru domnevna kršitev nima (potencialnih) škodljivih posledic/finančnih posledic za proračun. Vsakršno nalaganje upravičencu kot toženi stranki procesnega bremena po vseobsežnem (do gotovosti) zatrjevanju in dokazovanju (vseh potencialnih) vidikov negativnega dejstva neobstoja (potencialne) škode bi namreč toženo stranko že procesno spravljalo v vnaprej nemogoč in neenak položaj, saj bi zadevno vprašanje bilo zanjo *probatio diabolica*.

3.6.5. VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020

Glede zadevnega elementa lahko nadalje identificiramo VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020, v katerem je VSRS v konkretni zadevi glede obravnavanega vprašanja navedlo, da ne more biti dvoma o tem, da obstaja prikrajšanje v proračunu tožene stranke (tj. države Republike Slovenije), saj naj bi tožeča stranka znesek v višini finančnih popravkov

na zahtevo Evropske komisije poravnala v evropski proračun.⁴⁰⁰ Enako je ponovil del prakse Višjega sodišča⁴⁰¹ ter Vrhovno sodišče nato tudi še v VSRS sklepu II DoR 448/2021 z dne 26. 1. 2022.⁴⁰² Glede takšnih zaključkov imam (v okviru obravnavanega vprašanja elementa škode) vsaj dva pravna ugovora.

Prvič, menim, da je takšen zaključek Vrhovnega sodišča (zopet) v vsebinsko neobrazloženem nasprotju z ustaljeno sodno prakso glede okoliščine neobstoja neposredne koneksitete med postopkom za uveljavljanje finančnih popravkov Evropske komisije v razmerju do države članice ter nacionalnim postopkom države članice v razmerju do upravičenca do sofinanciranja.⁴⁰³ S takšnim pavšalnim zaključkom je Vrhovno sodišče (z njim pa Višje) neobrazloženo odstopilo od ustaljene sodne prakse, kar nasprotuje tudi garancijam ustavnega načela pravne varnosti.⁴⁰⁴

Drugič, Vrhovno sodišče nepojasnjeno domnevno škodo vidi v državnem proračunu – pri čemer EU-predpisi, na katerih finančni popravki bazirajo, izrecno govorijo le o škodi za proračun EU. Tudi to neskladje

400 VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020, tč. 16: »Vrhovno sodišče je v sklepu III Ips 61/2018 že pojasnilo, da finančni popravek pomeni vračilo koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja. Glede na dejanske ugotovitve sodišč prve in druge stopnje, na katere je Vrhovno sodišče vezano (drugi odstavek 370. člena ZPP), je tožeča stranka znesek v višini finančnih popravkov na zahtevo Evropske komisije poravnala v evropski proračun. Dvoma o tem, da obstaja prikrajšanje v proračunu tožeče stranke, torej ne more biti.«

401 VSM sodba I Cpg 85/2020 z dne 18. 6. 2020, tč. 13: »Glede presoje nižjih sodišč o neizkazanosti finančne škode kot predpostavke za odmero finančnih popravkov je Vrhovno sodišče RS pojasnilo, da takšno sklepanje temelji na napačni materialnopravni predpostavki, da gre za odškodnino zaradi kršitve pogodbe, in da finančni popravek pomeni vračilo koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja. Glede na dejstvo, da je tožnica znesek v višini finančnih popravkov poravnala v evropski proračun, ne more biti dvoma o tem, da obstaja prikrajšanje v proračunu tožnice.« Gl. tudi npr. VSM sodbo I Cpg 92/2021 z dne 15. 7. 2021, tč. 15; VSL sodbo II Cp 723/2021 z dne 16. 6. 2021, tč. 14.

402 Gl. tč. 3 obrazložitve.

403 Gl. poglavje 3.1.

404 Zdi se, da takšnemu naziranju sledi tudi (vsaj del) sodne prakse Višjega sodišča. Gl. npr. VSL sodbo I Cpg 561/2022 z dne 10. 5. 2023, ob sklicevanju na VSRS sklep II Ips 217/2018, tč. 11: »Gre namreč za dva ločena postopka, za katera veljajo različna pravila, v postopku pred EK pa upravičenec niti ni stranka. Zato se kot nepomembne izkažejo navedbe pravnih strank v zvezi s tem, ali je tožeča stranka vrnila znesek finančnih popravkov [...]« Podobno meni tudi VSL v sodbi I Cpg 286/2023 z dne 31. 8. 2023, tč. 26: »[...] ni pravno odločilno, ali je RS v proračun EU vrnila neutemeljeno izplačana sredstva [...] Navedena dejstva namreč v ničemer ne vplivajo na odločitev o obstoju nepravilnosti in niti na odločitev o dejanskem ali morebitnem škodljivem učinku na proračun EU.«

ostaja v navedenem judikatu vsebinsko nepojasnjeno; menim, da gre za strokovno zmoto.

Pri tem je glede navedenega vprašanja tudi Sodišče recentno pojasnilo, da »je mogoče za ‚nepravilnost‘ [...] opredeliti le kršitev, ki škoduje ali bi škodoval(a) proračunu Unije. Zato ta določba nasprotuje temu, da bi se za vsako kršitev prava Unije ali nacionalnega prava, ki se uporablja za operacije, ki so deležne podpore strukturnih skladov Unije, samodejno štelo, da škoduje proračunu Unije ali da bi vedno lahko škodovala temu proračunu, ne glede na učinke take kršitve na navedeni proračun.«⁴⁰⁵ Prvič, po mojem razumevanju tudi ta poudarek iz prakse Sodišča pritrjuje, da je za odločanje glede utemeljenosti zahtevka na plačilo finančnega popravka relevantno vprašanje škode za proračun EU – in torej ne za nacionalni proračun (kot je v dani zadevi navedlo Vrhovno sodišče). Drugič pa še enkrat podčrtuje, da pri elementu škode oz. finančnih posledic nikakor ne gre za element, ki bi bil »samodejno« izkazan, kot zapiše SEU – temveč mora pristojni tribunal tudi to vprašanje ustrezno vsebinsko obravnavati in razčistiti v okviru preverjanja pogojev utemeljenosti zahtevkov na plačilo finančnih popravkov.

3.6.6. VSRS sodba III Ips 17/2020 z dne 15. 9. 2020

Vrhovno sodišče je nadalje z VSRS sodbo III Ips 17/2020 z dne 15. 9. 2020 še enkrat poudarilo, da morata biti za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev kumulativno izpolnjena dva pogoja:

1. odkrite morajo biti nepravilnosti v izvedenem postopku javnega naročanja in
2. obstajati mora dejanski ali možni finančni učinek na splošni proračun Evropske unije.⁴⁰⁶

Pri tem pa je, kot gre razumeti, svojo sodbo III Ips 157/2015 z dne 18. 4. 2017 tudi samo interpretiralo na način, da ima temeljno v procesu tožeča stranka še vedno trditveno in tudi dokazno breme, da dokaže element škode oz. finančnih posledic za proračun. V konkretni zadevi je namreč pojasnilo, da je ob zadostitvi standardu »konkretiziranega ugovarjanja« s strani tožene stranke s podajanjem konkretnih navedb o tem, da škoda

405 Sodba Sodišča EU C-175/23 z dne 4. 10. 2024, Obshtina Svishtov proti Rokovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Regioni v rastezh« 2014–2020 (kohezija).

406 VSRS sodba III Ips 17/2020 z dne 15. 9. 2020, tč. 16.

(niti potencialno) ni nastala, zgolj abstraktna navedba tožeče stranke o tem, da se zaradi neupoštevanja pravil javnega naročanja lahko izkrivlja konkurenca in neupravičeno favorizira določena podjetja, bistveno presplošna, da bi bilo mogoče škodi, da je tožnica z njo zadostila svojemu dokaznemu bremenu glede zadevnega elementa škode.⁴⁰⁷

V konkretni odločitvi je Vrhovno sodišče, ko je ob bok postavilo konkretizirane trditve tožene stranke o negativnem dejstvu neobstoja škode in zgolj teoretične in abstraktne pavšalne hipoteze tožeče stranke o domnevnem obstoju škode, jasno poudarilo, da le-te (že procesno) ne zadostujejo.

Na tem mestu je sicer treba izpostaviti tudi zmotno opredelitev namena pravil javnega naročanja, ki izhajajo iz zahtev prava EU, v več judikatih Vrhovnega sodišča (in, posledično, tudi Višjega sodišča), v katerih le-to brez vsebinskega pojasnila glede izvora takšnega zavzetega stališča pravi, da naj bi bil domnevno »glavni namen« pravil javnega naročanja »gospodarna nabava blaga, storitev in gradenj« ter da naj bi to izhajalo iz »pravil Unije«. ⁴⁰⁸ Temeljno namensko izhodišče pravnih pravil javnega naročanja (in, enako, dodeljevanja koncesij) namreč nikakor ni v čim cenejšem nabavljanju dobrin in storitev s strani javnih subjektov – temveč so zadevna pravna pravila in predpisi prvenstveno namenjeni zagotavljanju konkurence na skupnem evropskem trgu oziroma preprečevanju, da bi subjekti javnega prava (naročniki oziroma javni naročniki) brez izvedbe ustreznih postopkov, ki omogočajo čim bolj enakovredno konkuriranje interesentov za izvedbo nekega posla, favorizirale posamezne subjekte,⁴⁰⁹ s čimer bi

407 Prav tam, tč. 18.

408 VSRS sodba III Ips 157/2015 z dne 18. 4. 2017, tč. 19: »Glavni namen postopkov oddaje javnih naročil je gospodarna nabava blaga, storitev in gradenj, kar v prvi vrsti pomeni dosego (naj)nižje cene. Ugotovljene nepravilnosti v postopku javnega naročanja tako že same po sebi ustvarijo domnevo možnosti nastanka škode za proračunska sredstva.« Na tako stališče se nato zgolj kot »že ugotovljeno« sklicujejo tudi npr. VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019, tč. 20; VSRS sklep II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019, tč. 16; VSRS sodba in sklep III Ips 10/2020 z dne 13. 10. 2020, tč. 13, pa še dodaja: »Vrhovno sodišče je že zapisalo, da je glavni namen postopkov oddaje javnih naročil gospodarna nabava blaga, storitev in gradenj, kar v prvi vrsti pomeni dosego (naj)nižje cene. Takšen cilj se zasleduje po pravilih Unije o javnih naročilih.« Pri tem pa VSRS ne pojasni, katera pravila Unije je imelo v mislih.

409 »Treba bi bilo zagotoviti, da nobeno izvzeto javno-javno sodelovanje ne sme izkrivljati konkurence glede na zasebne gospodarske subjekte, tako da zasebnemu izvajalcu storitev zagotavlja prednost pred njegovimi konkurenti« (tretji odstavek uvodne izjave 31 Direktive 2014/24/EU).

bile lahko konkurenčne silnice izkrivljene ali celo zatrte, posledica tega pa bi bil okrnjen gospodarski razvoj.⁴¹⁰

Oz. obrazloženo *a contrario*: če bi držalo, da je javno naročanje namenjeno čim cenejšemu nabavljanju dobrin s strani javnih subjektov, potem pravila o javnem naročanju ne bi urejala situacij, kot je npr. »neobičajno nizka ponudba«⁴¹¹ – ki takšni razlagi Vrhovnega sodišča neposredno logično nasprotujejo. Še posebej iz teh pravil je namreč razvidno, da pravo javnega naročanja izrecno ne dopušča med drugim, da bi javni naročniki dobili blago, storitve ali gradnje »prepoceni«, tj. po ceni, ki ni tržna in ki kot taka tudi negativno vpliva na konkurenco na trgu.

Zato zgolj izkazan obstoj domnevne kršitve pravil javnega naročanja po mojem mnenju sam po sebi še nujno ne pomeni, da je nastal element škode oz. finančnih posledic za proračun. Z vidika namena zadevnih pravil EU in njihovih idejnih izhodišč, kot navedeno, bi namreč lahko o finančnih posledicah pri kršitvah javnega naročanja praviloma govorili le v primeru, če bi zadevne kršitve pravil pripeljale do nepravilnosti na trgu, tj. če bi posegle v tržno konkurenco glede zadevnega predmeta javnega naročanja. To vprašanje pa je zaradi obsežne upravno-administrativne regulacije oddajanja zadevnih poslov neposredno preverljivo tudi na podlagi podatkov, zabeleženih na spletnem portalu javnih naročil in v evidencah Državne revizijske komisije. Še posebej v primerih, v katerih nobeden od potencialno prizadetih subjektov (konkurentov) izbranemu ponudniku ni domnevne nepravilnosti niti grajal na portalu niti ne vložil nobenih pravnih sredstev v zvezi s tem, čeprav je imel to možnost, se zdi namreč utemeljeno sklepati, da v konkretnem primeru ni prišlo do kršitve konkurence. Drugega resnega ponudnika namreč v takem primeru dejansko sploh ni bilo.

Skladno tudi z navedenim je treba po moji oceni pritrditi zgoraj izpostavljenemu razlogovanju iz sodne prakse, po katerem je zgolj abstraktno teoretično sklicevanje na potencialno kršitev konkurence procesno nezadostno za zadostitev trditvenega in dokaznega bremena (tožeče stranke)

410 Dana pravila izhajajo iz temeljne predpostavke, da je prost trg oziroma okolje, ki zagotavlja največjo možno stopnjo konkurence med subjekti na trgu, praviloma zagotovilo za optimalen gospodarski razvoj, kar poudarja tudi besedilo preambul direktiv o javnem naročanju in podeljevanju koncesij: »Oddaja javnih naročil, ki jo izvedejo organi držav članic ali se izvede v njihovem imenu, mora biti v skladu z načeli Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti z načeli prostega pretoka blaga, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev« (uvodna izjava 1 Direktive 2014/24/EU; smiselno enako tudi preambuli direktiv 2014/23/EU v uvodni izjavi 4 in 2014/25/EU v uvodni izjavi 2).

411 Prim. tudi npr. 86 člen ZJN-3.

v zvezi z zadevnim elementom škode oz. finančnih posledic pri očitkih v zvezi z (domnevnimi) nepravilnostmi v smislu nespoštovanja pravil javnega naročanja.

3.6.7. VSRS sodba in sklep III Ips 10/2020 z dne 13. 10. 2020

Le mesec dni kasneje pa je v VSRS sodbi in sklepu III Ips 10/2020 z dne 13. 10. 2020 Vrhovno sodišče, kot se zdi, zavzelo diametralno drugačno stališče. Kot gre razumeti, namreč država tožnica v obravnavani zadevi ni podajala nobenih konkretnih trditev o obstoju elementa (potencialne) škode, zato je, kot razume avtor, revizijsko tudi trdila, da naj bi že zgolj ugotovljena kršitev zadostovala za naložitev finančnega popravka – kar je Vrhovno sodišče načelno zavrnilo.⁴¹²

Upravičenec do sofinanciranja pa je v postopku podajal konkretno opredeljene trditve o tem, da (potencialna) škoda ni nastala. Kot gre razumeti, je to negativno dejstvo utemeljeval najmanj s tem, da je izpostavil in dokazoval, da so bila sporna merila za izbiro izvajalca del v postopku javnega naročanja oblikovana šele v drugi fazi razpisa, tj. potem ko so se vsi potencialni ponudniki, ki jih je razpis zanimal, nanj že prijavili, vsled česar domnevna nepravilnost ni v ničemer vplivala na nabor potencialnih izvajalcev. Nadalje je bilo zatrjevano in dokazano, da se ponudniki niso pri pripravi nič ozirali na zadevno merilo, kar je razvidno iz ponujenih cen. Nazadnje pa je bilo tudi do gotovosti izkazano, da je bilo javno naročilo oddano cenejšemu in edinemu popolnemu ponudniku, torej zadevno merilo v praksi ni imelo nobenega vpliva na sam rezultat postopka javnega naročanja – saj do izbiranja med več ponudniki na podlagi spornega merila sploh nikoli ni prišlo, ker je bil popoln ponudnik samo eden.⁴¹³

Glede na navedeno tudi v skladu z dotedanjo prakso Vrhovnega sodišča, vključno z mesec dni prej sprejeto sodbo, citirano v prejšnjih odstavkih, tako načeloma ne bi smelo biti (ob zasledovanju načela enakosti) dvoma, da bi bilo treba tožbo tožeče stranke zavrniti že iz razloga, ker je tožena

412 Kot pojasnjeno v VSRS sodbi in sklepu III Ips 10/2020 z dne 13. 10. 2020, tč. 10: »Finančni popravki nimajo kaznovalne narave in so glede na prakso Sodišča Evropske unije upravičeni zgolj, če ima kršitev vsaj posredni vpliv na finančna sredstva EU. Potreba po finančnem popravku na podlagi 98. člena Uredbe št. 1083/2006 je upravičena, če ni mogoče izključiti možnosti, da bo to neupoštevanje vplivalo na proračun zadevnega sklada. Sodišče Evropske unije je v zadevi C-406/14 zapisalo, da kršitev prava Unije pomeni nepravilnost le, če zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi lahko škodovala splošnemu proračunu Unije. S tem je neutemeljena revizijska navedba, da zgolj ugotovljena kršitev zadostuje za naložitev finančnega popravka.«

413 Prav tam, tč. 11.

stranka konkretizirano ugovarjala obstoju škode – tožeča stranka, na katero je, kot pravi Vrhovno sodišče, posledično vrnjeno trditveno in dokazno breme, pa v zvezi s tem sploh ni podala nobenih trditev. Vendar pa je v konkretni zadevi Vrhovno sodišče to okoliščino (zopet brez vsebinskega pojasnila, zakaj od svoje predhodne prakse odstopa) popolnoma spregledalo ter se pri tem samo spustilo v abstraktno hipotetično presojanje o tem, ali je zatrjevana kršitev »hujša kršitev« ali ne ter je – kot gre razumeti, tudi brez trditev tožeče stranke – ob mnenju, da naj bi šlo za hujšo kršitev, abstraktno zaključilo, da bi po njegovem mnenju potencialno lahko imela škodne posledice za proračun. Na tej podlagi pa je razveljavilo predhodno pravnomočno presojeno zadevo in, v korist Republike Slovenije, vrnilo zadevo v ponovno odločanje na prvo stopnjo.⁴¹⁴

Po oceni avtorja v luči tako neustaljene sodne prakse Vrhovnega sodišča obstaja nedopustna pravna negotovost. Procesni položaj strank v postopku namreč ne more biti prepuščen vsakokratni *ad hoc* presoji Vrhovnega sodišča pri reševanju izrednih pravnih sredstev.

Še dodatno pa se ni mogoče izogniti videzu, da je v tovrstnih zadevah v praksi VSRS večkrat procesno neutemeljeno neenako favorizirana tožeča stranka, ki je vedno Republika Slovenija. Tudi v VSRS sodbi in sklepu III Ips 10/2020 je namreč Vrhovno sodišče, kot gre razumeti, ponovno spregledalo, da država ni zadostila svojemu trditvenemu in dokaznemu bremenu. Ter je, kot razumem, brez trditev tožnice, samo razpravljalo o izkazanosti pravno relevantnega dejstva v pravnem postopku v korist države-tožnice, pri čemer pa je v bistvu izhajalo iz tega, da naj bi tožena stranka ne dovolj dokazala negativno dejstvo neobstoja potencialne škode – pravna nevzdržnost česar, vsaj po mojem mnenju, pa je bila zgoraj tudi že argumentirana.

414 Prav tam, tč. 12: »Vrhovno sodišče se ne strinja s presojo sodišča druge stopnje, da kršitev pri javnem razpisu ni bila resna in da je mogoče izključiti možnost posrednega finančnega vpliva na proračun Unije. V obravnavani zadevi je bila v javnem razpisu (sicer v drugi fazi razpisa) uporabljena takšna metodologija točkovanja, da je bilo vsem cenam, ponujenim pod predvideno ceno, dodeljeno enako število točk. Taka metodologija popolnoma nevtralizira učinek cene in ni mogoče oceniti 'ekonomsko najugodnejše ponudbe', saj ponudniki, ki ponudijo ugodnejšo ceno, prejmejo enako število točk kot ponudniki, ki ponudijo višjo ceno. Uporabljena metoda točkovanja ne zagotavlja enake obravnave ponudnikov, kršeno je lahko načelo gospodarnosti in dobrega finančnega poslovanja. Zato takšna metoda točkovanja predstavlja resno kršitev veljavnih pravil Unije na področju javnih naročil. Res metoda točkovanja kot takšna ni imela neposrednega finančnega vpliva, saj je bila na koncu postopka veljavna le ena ponudba. Vendar pa bi ta metoda točkovanja lahko imela posredni finančni vpliv zaradi svojega odvrčilnega značaja, vpliva pa lahko tudi na ponudbene cene različnih ponudnikov, vključno z zmagovalnim.«

Na tem mestu pa gre omeniti tudi kasnejšo prakso Višjega sodišča, ki je prav tako sledilo ustaljeni sodni praksi glede neobstoja koneksitete med postopkoma za odmero finančnih popravkov Evropska komisija – država članica in država članica – upravičenec do sofinanciranja.⁴¹⁵ In sicer je tudi poudarilo, da »je pogoj za finančni popravek škodovanje oz. možnost škodovanja sredstvom EU [...], zato škoda, ki bi nastala tožnici, ni pogoj za izrek finančnega popravka« oz. je za zadevni postopek pravno nerelevantna.⁴¹⁶ Zdi se, da tako tudi Višje sodišče sledi stališču nepojasnenosti odstopa od predhodne sodne prakse glede tega vprašanja s strani VSRS sklepa III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020.

Glede na vse navedeno ocenjujem, da bo vprašanje elementa škode oz. finančnih posledic za proračun ter vprašanje trditvenega in dokaznega bremena v zvezi s tem v postopku tudi v prihodnje še zahtevalo dodatno vsebinsko obravnavo.

415 Poglavje 3.1.

416 VSL sklep I Cpg 322/2020 z dne 3. 3. 2021, tč. 15: »Ker je pogoj za finančni popravek škodovanje oz. možnost škodovanja sredstvom EU (gl. zgoraj), škoda, ki bi nastala tožnici, ni pogoj za izrek finančnega popravka. Kaj se bo nadalje zgodilo z vrnjenimi sredstvi, ni vprašanje razmerja med tožnico in toženko, pač pa vprašanje razmerja med tožnico in EU.«

3.7. Smernice za odmerjanje finančnih popravkov – nacionalni vidik⁴¹⁷

V poglavju 2.7.2. smo že obravnavali pomen in pravno naravo smernic Evropske komisije za odmerjanje finančnih popravkov v njenih postopkih za uveljavljanje finančnih popravkov do držav članic. Pri tem pa se pojavljajo zahtevki Republike Slovenije v (nacionalnih) razmerjih do upravičencev do sofinanciranja, v katerih država tudi vtožuje plačila finančnih popravkov na podlagi pavšalno odmerjenega določenega zneska iz katerih od zadevnih smernic Evropske komisije.⁴¹⁸ V zvezi s tem se najprej pojavlja predvsem vprašanje (ne)obstoja pravne podlage za uporabo smernice Evropske komisije s strani države v pravnih razmerjih z upravičenci do sofinanciranja.

Po najbolj splošni definiciji, kot jo vsebuje Pravni terminološki slovar,⁴¹⁹ gre pri smernicah namreč (le) za »instrument mehkega prava, ki nima zavezujoče moči, ampak nakazuje in usmerja pristop k urejanju določenega vprašanja ali področja«. Zgoraj smo sicer že ugotovili, da so bile (vsaj zadnjih 10 let) zadevne smernice za odmerjanje (pavšalnih) finančnih popravkov potrjene s sklepi Komisije, vsled česar je mogoče identificirati njihovo zavezujočo naravo v razmerju do njihovega naslovnika, tj. relevantnih služb Komisije. Vse smernice se tudi nanašajo zgolj na pravne relacije v zvezi s finančnimi popravki na ravni Komisija – države članice, izrecno pa ne urejajo razmerij med državami članicami in posameznimi upravičenci do sofinanciranja, ki so to pravico pridobili znotraj nacionalnih sistemov oziroma razpisov. Za ta razmerja same smernice uporabo pravil, kot jih vsebujejo, zgolj priporočajo.

Najbolj abstraktno si je sicer mogoče predstavljati, da bi bili posamezniki upravičenci podvrženi obveznosti plačati RS pavšalni odčitek iz posameznih smernic v dveh primerih:

417 Kot je izpostavljano zgoraj, sem o zadevnih smernicah pisal tudi v: Rejc, 2021.

418 V zvezi s tem glej tudi Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS št. 3263-1/2015/55 z dne 8. 8. 2017: Upravljanje z nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji.

419 Dugar, G. et al., 2018, str. 332.

1. če bi bila dolžnost upravičencev plačevati finančne popravke po (konkretnih) smernicah določena z EU ali nacionalnim prisilnim predpisom, tj. temeljno na zakonski ravni;⁴²⁰
2. če bi se tem obveznostim posamezen upravičenec v razmerju do RS podvrget s pogodbo, tj. t. i. pogodbo o sofinanciranju.⁴²¹

Ob izhodišču, da – po vedenju avtorja v zvezi z njegovim odvetniškim poklicnim delom na obravnavanem področju – v več pogodbah o sofinanciranju, sklenjenih med RS in posameznimi upravičenci, nobene od zadevnih smernic za odmerjanje finančnih popravkov ali sploh niso bile omenjene ali pa ne v kontekstu, kot je predmet uveljavljanja z zadevnimi tožbami na plačilo finančnih popravkov, pri čemer pa analiza posameznih tovrstnih pogodb in apliciranje različnih metod razlage njihovega besedila tudi sicer presega namen in okvire pričujočega dela, se avtor v nadaljevanju najprej osredotoča na prakso nacionalnih instančnih sodišč v delu, ki se nanaša na vprašanje (ne)obstoja pravne podlage za pavšalno (tj. z odčitkom nekega odstotnega deleža od skupnega zneska sofinanciranja iz katerih od zgoraj naštetih smernic EK za odmerjanje finančnih popravkov) vtoževanje finančnih popravkov s strani RS proti upravičencem v predpisih. Pri tem gre tudi že na tem mestu poudariti, da se vsa v nadaljevanju citirana sodna praksa nanaša na programsko obdobje 2007–2013, ko so tudi veljale v (v nadaljevanju) citirani praksi navedene EU-uredbe.⁴²²

3.7.1. Pravna podlaga za uporabo smernic v predpisih

Kot bo predstavljeno v nadaljevanju, so nacionalna instančna sodišča svoja pravna stališča v zvezi z vprašanjem pravne podlage za uporabo smernic za odmerjanje finančnih popravkov v razmerjih med RS kot državo članico in posameznimi upravičenci do sofinanciranja skozi čas precej spreminjala; deloma kasnejše sodbe tudi obrazloženo zavračajo pravna naziranja svojih predhodnic. Prve sodbe instančnih sodišč v tovrstnih

420 87. člen Ustave Republike Slovenije: »Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom.« V zvezi s tem tudi pravna literatura pojasnjuje: »V bistvu ne gre za določanje zakonske pristojnosti DZ (da DZ sprejema zakone), temveč za ustavno zahtevo, da se pravice in dolžnosti državljanov (če niso določene že v Ustavi) smejo določati samo z zakonom in ne s podzakonskimi predpisi.« (Mozetič, M., 2010, str. 798)

421 Tudi npr. Brus, M., 2014, str. 32, glede na razlog nastanka obveznosti izhodiščno razlikuje med zakonskimi in pravnoposlovnimi razmerji, *tertium non datur*.

422 Zadev iz programskega obdobja 2013–2020 v praksi instančnih sodišč še ni zaslediti ter so tako verjetno praviloma še predmet obravnave pred sodišči prve stopnje.

zadevah so se pojavile pred približno desetimi leti. Tako je Višje sodišče v Ljubljani najprej generalno navedlo svoje strinjanje s sodiščem prve stopnje v tisti zadevi, da ima Republika Slovenija v primeru ugotovljenih nepravilnosti pri izvajanju predpisov Skupnosti in nacionalnih predpisov pri oddaji javnih naročil izbire soinvestitorja možnost uveljavljanja finančnih popravkov na podlagi določb Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 in Uredbe Komisije (ES) št. 1080/2006 z dne 5. julija 2006.⁴²³ V katerih konkretnih določbah navedenih uredb EU je sodišče takšno upravičenje našlo, ni pojasnilo.

V zvezi s to, najzgodnejšo sodno prakso, v kateri je sodišče pravno podlago za finančne popravke RS v razmerju do upravičencev v nacionalnih postopkih (vsebinsko nepojasnjeno) našlo v Uredbah Komisije (ES) št. 1828/2006 in št. 1080/2006, je treba pojasniti, da gre pri Uredbi (ES) št. 1080/2006 za uredbo, ki se nanaša na Evropski sklad za regionalni razvoj,⁴²⁴ pri Uredbi (ES) št. 1828/2006 pa za izvedbeno uredbo uredb (ES) št. 1083/2006 in št. 1080/2006.⁴²⁵ Medtem ko se Uredba (ES) št. 1080/2006 vsebinsko niti ne nanaša na kohezijske zadeve, niti tudi sicer finančnih popravkov ne omenja, pa Uredba (ES) št. 1828/2006 izvedbeno dopolnjuje le člen 99 – ne pa tudi člen 98 Uredbe (ES) št. 1083/2006, v katerem je del kasnejše sodne prakse domačih sodišč prepoznal pravno podlago za odmerjanje finančnih popravkov v nacionalnih postopkih.⁴²⁶ Navedeno izhaja že iz uvodne izjave 22 te izvedbene uredbe, ki pojasnjuje, da se njene določbe o finančnih popravkih nanašajo le na finančne popravke Evropske komisije v razmerju do držav članic, tj. na t. i. evropske postopke za odmerjanje finančnih popravkov, ne pa na nacionalne postopke. Kot je nato konkretno razvidno iz člena 38 te izvedbene uredbe, se nanašajo zgolj na finančne popravke, ki jih Komisija odmerja po odstavku 5 člena 99 Uredbe (ES) št. 1083/2006. Spoznanje, da, posledično, navedeni uredbi za razmerja med RS in upravičenci glede finančnih popravkov vsebinsko nista v ničemer neposredno relevantni, pa nenazadnje odseva tudi poznejša sodna

423 VSL sodba I Cpg 1215/2013 z dne 23. 10. 2013, tč. 6.

424 Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999 (UL L 210, 31. 7. 2006, str. 1–11).

425 Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL L 371, 27. 12. 2006, str. 1–183).

426 Glede tega vprašanja posebej v nadaljevanju.

praksa nacionalnih instančnih sodišč, ki iz teh uredb praviloma kasneje ni več izhajala.

Iz poznejše sodne prakse Višjega sodišča nato sledijo naziranja, da upravičenje Republike Slovenije za »uveljavljanje« finančnih popravkov izhaja iz druge uredbe EU, tj. iz določb člena 98 Uredbe (ES) št. 1083/2006.⁴²⁷ Zasledimo pa tudi drugačna pravna videnja, ki so glede določb Uredbe (ES) št. 1083/2006 zavzela stališče, da urejajo le razmerje med Evropsko komisijo (EK) in državo članico – ne pa razmerij med državo članico in upravičenci do sofinanciranja. Posledično je sodišče v svoji zadevni praksi zaključilo, da zadevna uredba ne določa obveznosti prejemnika sredstev, da v primeru ugotovljenih nepravilnosti plača oziroma vrne (niti EU niti državi) znesek finančnega popravka. Kot je pojasnilo, člen 98 Uredbe (ES) št. 1083/2006, ki nalaga državam članicam odgovornost za preiskovanje nepravilnosti pri izvajanju ali nadzoru projektov in jim tudi nalaga obveznost, da izvedejo potrebne finančne popravke, predstavlja le napotilo državi članici, da na sistemski ravni uredi načine in postopke, na podlagi katerih bo izvajala nadzor nad izvajanjem postopkov javnega naročanja in porabo kohezijskih sredstev, ter pooblastilo državi članici, da določi merila za uveljavljanje finančnih popravkov.⁴²⁸

Ob tem izhodišču je Višje sodišče zaključilo, da zgolj na podlagi zadevne uredbe in smernic Komisije za odmerjanje finančnih popravkov prejemniku kohezijskih sredstev v državi članici ni mogoče naložiti plačila finančnih popravkov zaradi naknadno ugotovljenih nepravilnosti, saj za to v nacionalnem pravu ne obstaja zakonska pravna podlaga. Glede sklicevanja Republike Slovenije na Navodila organa upravljanja za pripravo, prijavo in potrjevanje inštrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 in Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, ki jih je izdal minister in kjer je določeno, da lahko pristojni državni organi izrekajo t. i. finančne popravke v skladu s smernicami koristnikom javnih sredstev, pa je Višje sodišče podalo naziranje, da gre za »neustaven predpis«, saj noben podzakonski akt nobene zadeve ne more urejati izvirno (originarno) ter se z navodili ministra ne morejo izvirno določiti zneski pavšalnih odškodnin, kar finančni popravki po svoji naravi so, niti dolžnost njihovega plačila,

427 VSL sodba II Cp 2639/2017 z dne 6. 6. 2018, tč. 8.

428 VSL sodba in sklep I Cpg 273/2017 z dne 9. 5. 2018, tč. 8 in 9.

zato je glede teh navodil uporabilo pravilo *exceptio illegalis* (125. člen URS in prvi odstavek 3. člena Zakona o sodiščih).⁴²⁹

Vrhovno sodišče je v VSRS sklepu III Ips 61/2018 z dne 12. aprila 2019 takšno argumentacijo zavrnilo s stališčem, da je Višje sodišče napačno zaključilo, da za to, da se prejemniku sredstev naloži povrnitev finančnih popravkov v primeru ugotovljenih nepravilnosti, ne obstaja zakonska podlaga, ter je podalo naziranje, da tako podlago predstavljajo določbe člena 98 Uredbe št. 1083/2006.⁴³⁰ Nato pa je še navedlo, da je »[z]a izvedbo te uredbe in drugih relevantnih evropskih predpisov [...] pristojno ministrstvo sprejelo podzakonski akt, Navodila organa upravljanja za pripravo, prijavo in potrjevanje inštrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007/2013 in Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES [...]«. ⁴³¹ Ta navodila, ki so po stališču Vrhovnega sodišča predpis, pa finančnih popravkov ne urejajo izvirno, saj 98. člen Uredbe 1083/2006 določa tudi temeljna merila za odmero finančnih popravkov.⁴³² Vendar pa takšna argumentacija Vrhovnega sodišča Višjega sodišča v Mariboru ni prepričala. V svoji poznejši sodbi z dne 5. 9. 2019 se je tako v celoti pridružilo pravnim naziranjem Višjega sodišča v Ljubljani iz razveljavljene sodbe.⁴³³ Del kasnejše sodne prakse Višjih sodišč pa takšnim naziranjem v celoti sledi.⁴³⁴

Kronološko naslednja sodna odločba Vrhovnega sodišča v zadevah, ki se nanašajo na zahtevke za plačilo finančnih popravkov s strani Republike Slovenije v razmerju do upravičencev do sofinanciranja, je VSRS sklep II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019. V tem sklepu se Vrhovno sodišče glede tega vprašanja v celoti sklicuje na svoj predhodni VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019 ter njegova naziranja temeljno zgolj povzema, s poudarkom, da je v tistem sklepu glede tega vprašanja svoje naziranje »že pojasnilo«. Takšni zahtevki RS naj bi torej imeli temelj v členu 98 Uredbe (ES) št. 1083/2006.⁴³⁵ Pri tem pa je še dodalo, da ni nujno, da v primeru, ko Evropska komisija izvede finančne popravke in mora drža-

429 Prav tam, tč. 10.

430 VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019, tč. 17.

431 Prav tam, tč. 18.

432 Prav tam, tč. 19.

433 VSM sodba I Cpg 305/2018 z dne 5. 9. 2019, tč. 14.

434 Gl. npr. VSM sodbo I Cpg 92/2021 z dne 15. 7. 2021, tč. 14.

435 Gl. tč. 18 in 19 obrazložitve VSRS sklepa II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019.

va vrniti sredstva v višini finančnega popravka, ta sredstva državi vrne prejemnik sredstev; niti ni nujno, da vrne sredstva v višini finančnega popravka Evropske komisije – saj med obema postopkoma (Evropska komisija – država članica ter država članica – upravičenec) ni regresa, temveč gre za samostojna postopka. Pri tem je še poudarilo, da temelj zahtevka RS do upravičenca na plačilo (po smernicah Evropske komisije pavšalno vtoževanega) finančnega popravka ni neposredno v smernicah (Evropske komisije) za odmerjanje finančnih popravkov, temveč v uredbi.⁴³⁶

Po tej »izmenjavi stališč« med Višjima sodiščema v Ljubljani in Mariboru na eni ter Vrhovnim sodiščem na drugi strani, kot prikazano, se judikati instančnih sodišč nato praviloma niso več vsebinsko obsežnejše ukvarjali z vprašanjem (ne)obstoja pravne podlage za zahtevke RS na plačilo (pavšalnih) finančnih popravkov (na podlagi odčitkov iz katerih od smernic). Praviloma so v zvezi s tem zgolj zapisali, da je o tem že razpravljalo Vrhovno sodišče, ki je zaključilo, da naj bi bil pravni temelj za take zahtevke v členu 98 Uredbe (ES) št. 1083/2006.⁴³⁷

Posebej pa gre na tem mestu sklepno izpostaviti še VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020. Vrhovno sodišče je v tej zadevi še enkrat navedlo, da imajo neposredno v določbah člena 98 Uredbe št. 1083/2006 podlago tudi določila podzakonskih predpisov (navodil), ki jih je sprejelo pristojno ministrstvo in ki urejajo finančne popravke.⁴³⁸ Še nadalje pa pojasnjuje tudi po njegovi oceni poseben pomen pogodbene določbe iz pogodbe o sofinanciranju, sklenjene med strankama, kjer je »tožena stranka potrdila, da je seznanjena z dejstvom, da je operacija gradnje sofinancirana s strani evropskih strukturnih skladov in se strinja, da se pri izvajanju operacije gradnje upoštevajo *predpisi*« (poudaril avtor), kar naj bi bilo treba razumeti, »da je na ta način tožena stranka prevzela navedeni pogodbeni rizik ob upoštevanju vseh predpisov s tega področja, torej tudi meril za oblikovanje finančnih popravkov v okviru Smernic, ki so predstavljale konkretizacijo kriterijev, določenih v členu 98 Uredbe

436 Prav tam, tč. 19.

437 VSL sklep I Cpg 513/2018 z dne 26. 9. 2018, tč. 9: »Dolžnost izterjave neupravičeno izplačanih sredstev po drugem odstavku 98. člena Uredbe 1083/2006 pride v poštev v primerih, ko se odkrijejo nepravilnosti.« VSM sodba I Cpg 85/2020 z dne 18. 6. 2020 v tč. 12 obrazložitve tudi ponovi stališča VSRS iz zadeve III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019. VSRS sodba III Ips 17/2020 z dne 15. 9. 2020 se v tč. 14 obrazložitve tudi sklicuje na člen 98 Uredbe (ES) št. 1083/2006. Enako tudi VSRS sklep III Ips 1/2021 z dne 18. 5. 2021.

438 VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020, tč. 11.

1083/2006. Okoliščina, da se pravdni stranki v Pogodbi nista izrecno sklicevali na Smernice, zato ne more biti odločilna.«⁴³⁹

Po mojem mnenju se ni mogoče strinjati z izpostavljeno sodno prakso v delu, v katerem je navodila, ki so jih izdala nacionalna ministrstva, tj. konkretno Navodila organa upravljanja za pripravo, prijavo in potrjevanje inštrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 in Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, opredelila kot »predpis« oziroma »podzakonski akt«. Zadevna navodila namreč ne morejo imeti pravne narave predpisa in s tem obče zavezujočih pravnih učinkov za nedoločen krog naslovnikov že iz razloga, ker niso bila niti javno objavljena v Uradnem listu RS, torej niti v skladu z izrecno predpisanimi zahtevami 154. člena URS⁴⁴⁰ niti formalno pri teh navodilih ministrstev ne gre in očitno ne more iti za predpise – temveč gre za t. i. interne akte uprave, ki pa sami po sebi zopet urejajo le relacije znotraj hierarhično podrejenih subjektov oz. delov javnega sistema – in so torej praviloma brez zunanjih učinkov –,⁴⁴¹ ne pa pravic in dolžnosti tretjih, zunanjih subjektov, ki niso del državnega aparata, npr. v danih relacijah upravičencev do sofinanciranja.

439 Prav tam, tč. 13. Na tem mestu naj dodam, da tudi del sodne prakse Višjega sodišča, npr. VSL sodba I Cpg 686/2020 z dne 29. 9. 2022, ob sklicevanju na sodno prakso Vrhovnega sodišča v zadevah VSRS sklep II Ips 42/2021 z dne 16. 6. 2021 in VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020, opredeljuje smernice Evropske komisije kot »predpis«, ki naj se uporablja tudi v nacionalnih pravnih razmerjih med državo članico in upravičencem. Gl. tč. 15 obrazložitve: »V tem primeru sta pravdni stranki v Pogodbi o sofinanciranju [...] opredelili predpise, ki urejajo njuno razmerje. [...] Že pogodbeno (splošno) sklicevanje, da se upoštevajo predpisi, ki veljajo za porabo sredstev iz evropskih strukturnih skladov ter predpisi o državni pomoči, je skladno s sodno prakso treba razumeti tako, da je s tem tožena stranka prevzela pogodbeni rizik finančnih popravkov ob upoštevanju vseh predpisov s tega področja, torej tudi meril za oblikovanje finančnih popravkov v okviru Smernic, ki predstavljajo konkretizacijo kriterijev, določenih v 98. členu Uredbe 1083/2006.«

440 154. člen URS (veljavnost predpisov in njihovo objavljanje) določa:
»(1) Predpisi morajo biti objavljeni, preden začno veljati. Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno.
(2) Državni predpisi se objavljajo v državnem uradnem listu, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo.«
Interna navodila ministrstev in drugi interni dokumenti državnih organov tako evidentno ne izpolnjujejo niti temeljnih ustavnih zahtev za predpise. Tudi Ustavno sodišče je že v številnih svojih odločbah jasno in nedvoumno izreklo, da objava v Uradnem listu RS (ki pri zadevnih navodilih prav tako popolnoma umanjka) predstavlja *conditio sine qua non* za veljavnost vsakršnih predpisov v Republiki Sloveniji; npr. v USRS sklepu U-I-104/01 z dne 28. 5. 2001, USRS odločbi U-I-66/11 z dne 19. 5. 2011.

441 »Različna interna upravna navodila, notranje načrtovanje in informacije, itd., pravno ne učinkujejo zunaj upravnih organov« (Androjna, V. in Kerševan, E., 2006, str. 47). Na problematiko neprimernosti poskusov, da se z internimi akti skuša ustvarjati eksterne učinke, je sicer že pred leti opozorila pravna literatura, npr. Pirnat, R., 1995).

Ob vsem navedenim menim, da če posamezna država članica – kot razumem tudi primer Republike Slovenije – ni (sama) sprejela predpisa, ki bi uporabo katerih meril iz posameznih smernic za odmerjanje finančnih popravkov, kot jih izdaja Komisija, prisilno predpisal za pravna razmerja med državo članico (Republiko Slovenijo) in posameznimi upravičenci, je tako pravna podlaga za njihovo uporabo v razmerjih med njimi in posameznimi upravičenci do sofinanciranja po mojem razumevanju lahko le pogodbeno. Takega predpisa pa Republika Slovenija po mojem najboljšem vedenju ni sprejela.⁴⁴² Odgovor na vprašanje, ali ima RS v zadevah, v katerih zastopa pavšalno vtoževanje finančnega popravka po katerih od smernic Komisije za odmerjanje finančnih popravkov, za tak svoj zahtevek pravno podlago, tako lahko po mojem razumevanju posledično izhodiščno zavisi le (še) od vsebin vsakokratne pogodbe o sofinanciranju, kot sta jo RS in upravičenec sofinanciranja sklenila v posameznem primeru.

3.7.2. Pravna podlaga za uporabo smernic v pogodbah (o sofinanciranju)

Kot drugega od potencialnih pravnih temeljev za uporabo smernic Evropske komisije za odmerjanje finančnih popravkov v nacionalnih pravnih razmerjih med državo članico in upravičenci do sofinanciranja smo v začetku tega poglavja uvodoma splošno identificirali pogodbenopravni temelj.⁴⁴³ Pri tem gre uvodoma splošno pripomniti, da je treba v vsakem posameznem primeru pred sodiščem izhajati iz konkretne pogodbe, na katero se posamezna zadeva nanaša, kar pa presega okvire in namen tega dela, ki se v nadaljevanju tako v tem poglavju osredotoča le na nekatere generalne poudarke iz prakse instančnih sodišč, ki izkazujejo skupni pravni kontekst, v katerem so sodišča razumela in obravnavala tovrstne pogodbe z vidika vprašanja pravne podlage za odmerjanje finančnih popravkov.⁴⁴⁴ Dasiravno so imela sodišča v posameznih primerih torej pred

442 Tako izhaja tudi iz ugotovitev Višjih sodišč, kot izhajajo iz VSL sodbe in sklepa I Cpg 273/2017 z dne 9. 5. 2018 in VSM sodbe I Cpg 305/2018 z dne 5. 9. 2019.

443 V zvezi s tem gl. tudi VSRS sklep II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019, tč. 19: »Tožeča stranka se nadalje pravilno kot na drugo možno podlago zahtevka sklicuje na pogodbo o sofinanciranju. Tudi od njene vsebine je namreč odvisno, ali ima pravico zahtevati povrnitev sredstev finančnega popravka EK. Temelj zahtevka torej ni neposredno v Smernicah, ko to meni tožena stranka, ampak v uredbi in/ali pogodbi o sofinanciranju, ki sta jo sklenili pravdni stranki.«

444 Celotne posamezne pogodbe o sofinanciranju avtorju niso poznane ter jih javno objavljena sodna praksa tudi ne razkriva. Zato se v nadaljevanju osredotočam zgolj na abstraktno obravnavo posameznih po moji oceni ključnih generalnih pravnih naziranj v zvezi s tem, ki so jih podala instančna sodišča.

očmi zagotovo različne pogodbe o sofinanciranju, pa pri tem tudi na splošni ravni ne gre spregledati raznolikosti pravnih stališč glede temeljno istih vprašanj, kot smo jim priča v aktualni sodni praksi – kar v nadaljevanju tudi obravnavam ob kronološkem pristopu.

V eni izmed prvih tovrstnih pravnih zadev je Višje sodišče identificiralo, da ima Republika Slovenija po pogodbi, sklenjeni med strankama, (glede na besedilo pogodbe) »pravico do znižanja sofinanciranja upravičenih stroškov«. Pri tem se ni ukvarjalo z vprašanjem, ali ta pogodba daje Republiki Sloveniji tudi pravico, da se tako znižanje opravi s pavšalnim odčitkom po (katerih izmed) smernic za odmerjanje finančnih popravkov, temveč je obstoj smernic zgolj (vsebinsko neobrazloženo) ugotovilo kot nekakšno pravno danost oz., smiselno, kot da bi šlo pri smernicah za dokument, ki ima pravno naravo predpisa.⁴⁴⁵

V nadaljnji sodni praksi Višjega sodišča pa ob opiranju na pogodbo o sofinanciranju pri uveljavljanju finančnih popravkov zasledimo dva pravna zaključka. Prvič, na podlagi specifičnih določb konkretne pogodbe o sofinanciranju, ki jo je imelo v danem primeru sodišče pred očmi, je le-to ugotovilo, da sta se stranki izrecno pogodbeno dogovorili za uporabo (konkretnih) smernic za odmerjanje finančnih popravkov.⁴⁴⁶ Drugič, za zahtevek RS za plačilo finančnih popravkov je zadevna sodna praksa iskala podlago za uporabo določil uredb prava EU – glede katere pa je ugotovilo, da so njena določila za konkretno pravdo relevantna, ker naj bi stranki

445 VSL sodba I Cpg 1215/2013 z dne 13. 10. 2013, tč. 6: »V skladu s četrtrim odstavkom 14. člena Pogodbe ima tako tožena stranka v primeru ugotovitve nepravilnosti pri izvajanju predpisov skupnosti in nacionalnih predpisov v zvezi s postopki lokalne skupnosti pri oddaji javnih naročil izbire soinvestitorja pravico do znižanja sofinanciranja upravičenih stroškov iz javnih sredstev (v nadaljevanju: finančni popravki). Podrobneje finančne popravke pri izdatkih, sofinanciranih iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, urejajo Smernice COCOF 07-0037/03 z dne 29. 11. 2007 (v nadaljevanju: Smernice), ki v primeru naročil, oddanih brez ustreznega natečajnega postopka, državam članicam oziroma Komisiji nudijo možnost znižanja izplačila za 25 odstotkov pogodbeno dogovorjenega zneska (primerjaj točko 22 Smernic).«

446 VSL sodba in sklep I Cpg 2031/2014 z dne 3. 6. 2015, tč. 7: »Tožena stranka je svoje ravnanje utemeljevala na pogodbenem določilu četrtega odstavka 14. člena Pogodbe, ki se glasi: 'V primeru, da ministrstvo ugotovi nepravilnosti pri izvajanju predpisov Skupnosti in nacionalnih predpisov v zvezi s podatki lokalne skupnosti pri oddaji javnih naročil izbire soinvestitorja, ravna v skladu s Smernicami za določanje finančnih popravkov pri izdatkih, ki jih sofinancirajo strukturni skladi in Kohezijski sklad, v primerih neupoštevanja pravil o javnih naročilih (COCOF 07/0037/03-SL z dne 29. 11. 2007, v nadaljevanju Smernice). V skladu z navedenim bo ministrstvo v primeru ugotovljenih nepravilnosti pri postopku izbire soinvestitorja lahko določilo ustrezne finančne popravke – zmanjšanje/znižanje sofinanciranja upravičenih stroškov iz javnih sredstev.'« Tak poudarek zasledimo tudi v kasnejši praksi, npr. v VSL sodbi II Cpg 1049/2017 z dne 20. 12. 2017, tč. 12.

njeno uporabo dogovorili v 1. členu pogodbe o sofinanciranju.⁴⁴⁷ Takemu naziranju je sledilo tudi Vrhovno sodišče z VSRS sodbo III Ips 157/2015 idr. z dne 18. 4. 2017, ki je kot pravno relevantno okoliščino prav tako prepoznalo domneven pogodbeni dogovor med strankama o »uporabi uredb prava EU« iz 1. člena pogodbe o sofinanciranju.⁴⁴⁸

V zvezi s takimi izhodiščnimi zaključki sodišča je treba izpostaviti, da uredbe prava EU ne veljajo nič drugače, če so navedene v pogodbi, kot če niso, zato ugotovitve o »dogovorjeni uporabi uredbe« po oceni avtorja ne morejo imeti pravne relevantnosti. V tem vprašanju je sicer Vrhovno sodišče nato prepoznalo celo tako pomembno pravno vprašanje, da je na njegovi podlagi (v korist RS) dopustilo revizijo pravnomočne sodbe, s konkretnim vprašanjem, »ali je odločitev Višjega sodišča v Mariboru v sodbi I Cpg 305/2018, da ni pravne podlage za izrek finančnih popravkov glede na pogodbeno dogovorjeno uporabo Uredbe ES št. 1083/2006, materialnopravno pravilna« – pri čemer je nato tudi Vrhovno sodišče ugotovilo, da »omemba Uredbe 1083/2006 v Pogodbi ne vpliva na samo veljavnost oziroma učinkovanje te Uredbe, saj ti učinki nastopijo na podlagi pravil, določenih v 288. členu PDEU«. ⁴⁴⁹

Je pa – v nasprotju s svojimi zgoraj izpostavljenimi naziranjmi, da navodila ministrstev predstavljajo predpis – v nadaljnji sodni praksi v eni od zadev Vrhovno sodišče vsebino tovrstnih navodil glede na vsebino konkretne pogodbe o sofinanciranju, ki jo je obravnavalo, zaključilo, da so v tistem primeru zadevna interna navodila (ki so vsebovala navodila podrejenim upravnim organom za odmerjanje finančnih popravkov po smernicah) postala v konkretni zadevi del pogodbenega prava.⁴⁵⁰

Višje sodišče v Ljubljani je nato v svoji praksi podalo splošno naziranje, da bi pravno podlago za odmerjanje pavšalnih popravkov na podlagi katerih od smernic Evropske komisije za odmerjanje finančnih popravkov

447 VSL sodba in sklep I Cpg 2031/2014 z dne 3. 6. 2015, tč. 9: »Uporabo citiranih uredb sta pravdni stranki izrecno dogovorili v 1. členu Pogodbe, v njej pa sta predvideli tudi uporabo Smernic (četrti odstavek 14. člena Pogodbe) [...]«

448 VSRS sodba III Ips 157/2015 z dne 18. 4. 2017, tč. 8: »Sodišče druge stopnje je svojo presojo, da Republika Slovenija lahko finančne popravke uveljavi tudi po sklenitvi Pogodbe, utemeljilo na določbah Uredbe št. 1828/2006/ES in Uredbe št. 1080/2006/ES, po katerih so države članice dolžne zagotoviti nadzor nad pravilnostjo porabe sredstev skladov. Za uporabo teh uredb sta se stranki izrecno dogovorili v 1. členu Pogodbe.« Pri tem se je sicer VSRS v tej zadevi dodatno oprlo tudi na pogodbeni dogovor o uporabi Smernic COCOF 2007 po konkretni pogodbi o sofinanciranju, gl. tč. 10 obrazložitve.

449 VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020, tč. 3, 13.

450 VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019, tč. 19.

lahko predstavljala tudi pogodba, sklenjena med pravnima strankama. Pri tem pa je, *in abstracto*, opozorilo, da z vidika zahteve po jasnosti določitve pogodbenih obveznosti strank tudi upravne pogodbe v ničemer ne odstopajo od »klasičnih« civilnopravnih pogodb. Tudi v primeru upravnih pogodb mora biti vsaka kršitev pogodbe opredeljena nedvoumno in jasno. Pogodbeniku mora biti vnaprej jasno, katero ravnanje ali opustitev se bo štela za kršitev pogodbe in predvsem, kakšne sankcije ga v primeru kršitve utegnejo doleteti. Za konkretni primer pa je pri tem ugotovilo, da nobeden od pogodbenih členov pogodbe o sofinanciranju, na katere se je sklicevala Republika Slovenija, tega pogoja ne izpolnjuje, saj zadevna pogodba nikjer ni določala obveznosti upravičenca do sofinanciranja, da v primeru ugotovljenih nepravilnosti vrne zneske finančnih korekcij, določenih v skladu s katerimi od smernic Evropske komisije za odmerjanje finančnih popravkov.⁴⁵¹

Nadalje tudi iz prakse Višjega sodišča v Mariboru zasledimo, da mora biti (ob odsotnosti predpisa, ki bi njihovo uporabo predpisoval) uporaba tovrstnih smernic med pogodbenima strankama izrecno dogovorjena, da postane del relevantnega materialnega prava. V svojem primeru je sodišče pri tem konkretno opozorilo, da zgolj iz splošne uvodne navedbe 1. člena pogodbe o sofinanciranju, ki navaja različne predpise in dokumente, ki so »osnova za to pogodbo«, in med katerimi nobene smernice za odmerjanje finančnih popravkov niti niso navedene, ne vsebuje pa nobenih pravic oz. obveznosti pogodbenih strank, tudi sicer ni moč šteti, da bi dajala državi pravico do pavšalnega odmerjanja finančnih popravkov na podlagi katerih od smernic Evropske komisije za odmerjanje finančnih popravkov.⁴⁵²

Tudi v tem oziru se je nato praksa Vrhovnega sodišča izrekla drugače. V VSRS sklepu III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020 je na podlagi pogodbenih določb konkretne pogodbe o sofinanciranju, tj. glede na splošno »določbo prve alineje 13. člena Pogodbe, s katero je tožena stranka potrdila, da je seznanjena z dejstvom, da je operacija gradnje sofinancirana s strani evropskih strukturnih skladov in se strinja, da se pri izvajanju operacije gradnje upoštevajo predpisi, ki veljajo za porabo sredstev iz evropskih strukturnih skladov ter predpisi glede državnih pomoči«, zaključilo, da takšno pogodbeno določilo »pripelje do rezultata, da je tožena stranka na ta način pogodbeno prevzela breme naknadnih finančnih popravkov, če razlogi zanje izvirajo iz njene sfere«, ter za pavšalno odmerjanje le-teh

451 VSL sodba in sklep I Cpg 273/2017 z dne 9. 5. 2018, tč. 11.

452 VSM sodba I Cpg 305/2018 z dne 5. 9. 2018, tč. 13, 16.

po smernicah Evropske komisije, čeprav pogodbeno besedilo (nobenih) smernic za odmerjanje finančnih popravkov oziroma njihove uporabe sploh ne omenja. Takšno razumevanje je Vrhovno sodišče izpeljalo iz izhodišča, da naj bi interni akti uprave predstavljali predpise, ki jih omenja zadevna pogodba o sofinanciranju; z njimi naj bi Republika Slovenija »konkretizirala kriterije [za odmerjanje finančnih popravkov, op. a.], določene v 98. členu Uredbe 1083/2006«. ⁴⁵³

Temu naziranju so nato (časovno) sledile še nekatere sodne odločbe, ki so tudi imele pred očmi, kot gre razumeti iz obrazložitve, pogodbe o sofinanciranju, v katerih je bila uporaba internih navodil s strani države kot tožnice, ki predvidevajo apliciranje smernic za pavšalno odmerjanje finančnih popravkov, pogodbeno opredeljena, ⁴⁵⁴ ter so na tej podlagi zaključile, da so posledično v konkretnih primerih pogodbeno dogovorjene tudi določene smernice Komisije in njihova uporaba.

Na tem mestu pa je treba še omeniti, da v naknadni praksi Višjega sodišča (v korist pravnega položaja Republike Slovenije v pravdnem postopku) nato zasledimo tudi širjenje interpretacije pogodbenih dogovorov o obsegu uporabe smernic COCOF in tudi same vsebine teh smernic, ki se nanašajo (le) na področje javnega naročanja, tudi na druga področja, z uporabo analogije. V konkretnem primeru, v katerem sta stranki s pogodbo o sofinanciranju uporabo smernic COCOF dogovorili le za primer odkritih nepravilnosti v postopkih javnega naročanja, je Višje sodišče namreč sedaj enostavno reklo, da tudi na področju oddajanja koncesij prihaja do podobnih nepravilnosti kot pri javnem naročanju, kar naj bi po mnenju sodišča ob analogiji v danem primeru samo po sebi upravičevalo uporabo teh smernic – čeprav se na to materijo niti ne nanašajo ter njihova upo-

453 VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020, tč. 13: »Pogodbeno (splošno) sklicevanje v prvi alineji 13. člena, da se upoštevajo predpisi, ki veljajo za porabo sredstev iz evropskih strukturnih skladov ter predpisi glede državnih pomoči, je zato treba razumeti, da je na ta način tožena stranka prevzela navedeni pogodbeni rizik ob upoštevanju vseh predpisov s tega področja, torej tudi meril za oblikovanje finančnih popravkov v okviru Smernic, ki so predstavljale konkretizacijo kriterijev, določenih v 98. členu Uredbe 1083/2006. Okoliščina, da se pravdni stranki v Pogodbi nista izrecno sklicevali na Smernice, zato ne more biti odločilna.«

454 VSL sodba in sklep I Cpg 255/2019 z dne 21. 4. 2020, tč. 11. VSRS sodba in sklep III Ips 10/2020 z dne 13. 10. 2020, tč. 6: »Merila za določitev finančnih popravkov so določena v Navodilih organa upravljanja za pripravo, prijavo in potrjevanje inštrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007/2013 in Navodilih organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006 (v nadaljevanju Navodila), na katere se Pogodba o sofinanciranju sklicuje in so tako postala pogodbeno pravo ter s tem v Smernicah COCOF.«

raba za koncesijska razmerja tudi ni bila pogodbeno dogovorjena (niti ne predpisana, niti same smernice niso predpis).⁴⁵⁵

Kot uvodoma poudarjeno, imajo pri odločanju na podlagi pogodbenega temelja sodišča zagotovo pred očmi zelo različne pogodbe o sofinanciranju, ki jih je potrebno tudi sicer razlagati v kontekstu njihove celote – ki iz obrazložitve sodb instančnih sodišč zagotovo ne more biti celovito zajeta. Tako o konkretnih odločitvah v posameznih primerih ne moremo razpravljati; to tudi ni namen te monografije. Vendar pa bi na koncu tega poglavja splošno opozoril, da se iz zgoraj identificirane kronologije razvoja domače sodne prakse zdi, da je Vrhovno sodišče (po njegovih navodilih pa nato tudi Višje) v primerih, ko je država upravičence tožila na plačilo nekega pavšalno določenega zneska finančnih popravkov, (v korist Republike Slovenije) odstopilo od siceršnje zahteve po jasnosti pogodbenih določil, kot sta jo podčrtala nazadnje še posebej zgoraj citirana (in s strani VSRS razveljavljena) VSL sodba in sklep I Cpg 273/2017 z dne 9. 5. 2018.

Na prvi pogled namreč iz pogodbenih določil, da se »v primeru nepravilnosti upoštevajo Navodila o ukrepih po ugotovitvi nepravilnosti pri izvajanju operacij« ipd., namreč ni razbrati neposrednega zavedanja in pristanka upravičenca do sofinanciranja, da mu bo država pavšalno odmerjala finančni popravek po nekih odstotkih, določenih v nekih smernicah Evropske komisije, ki jih omenjajo ta navodila. Prav tako (interna) navodila že po naravi zadev zavezujejo le državni aparat, ne pa tretjih subjektov – kar zagotovo tudi vzpostavlja neko dvomje v pomen strinjanja pogodbenih strank pogodbe o sofinanciranju oziroma upravičencev do sofinanciranja o tem, da državni organi uporabljajo določena interna navodila: ta bi uporabljali v vsakem primeru, s sklenjeno posamezno pogodbo o sofinanciranju ali brez nje.

Tretjič, nenazadnje se postavlja tudi vprašanje, ali je pristop Republike Slovenije, ki ni predpisala uporabe (nobenih) smernic za pavšalno odmerjanje finančnih popravkov (s predpisom), temveč je uporabo smernic oziroma istih meril za pavšalno odmerjanje le naložila svojim upravnim organom z internimi navodili, obstoj in uporabo teh internih navodil pa navedla v pogodbah o sofinanciranju, skladen tudi in predvsem s temeljnim načelom pravne varnosti. Kot je že pojasnjeno zgoraj, je Vrhovno sodišče v VSRS sklepu III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020 presodilo, da je Republika Slovenija na ta način »konkretizirala kriterije [za odmerjanje finančnih

popravkov, op. a.], določene v 98. členu Uredbe 1083/2006«. ⁴⁵⁶ V zvezi s tem je namreč Sodišče v več zadevah, vključno z zadevo C-111/15, Občina Gorje proti Republiki Sloveniji, poudarilo, da morajo države članice za izvajanje določil določenih uredb prava EU tudi same sprejeti izvedbene ukrepe, pri čemer pa morajo le-ti določati natančno izvajanje diskrecijske pravice, ki jim jo podeljuje uredba prava EU. ⁴⁵⁷ Pri tem pa načelo pravne varnosti zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, predvsem če imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja. ⁴⁵⁸ Vsaj na prvi pogled se tako zdi, da določanje izvedbenih ukrepov v internih upravnih navodilih državne uprave, ki niso niti javno objavljena v Uradnem listu RS, navedenih zahtev, kot jih poudarja sodna praksa Sodišča, ne izpolnjuje.

3.7.3. Smernice zgolj kot izhodišče za odmerjanje finančnega popravka

Na tem mestu gre poudariti, da tudi morebitna pravna podlaga za uporabo določenih smernic za pavšalno odmerjanje finančnih popravkov države ne razbremeni dolžnosti celovite preverbe vseh okoliščin posameznega primera glede na vse temeljne kriterije, kot jih je treba vzeti v obzir pri odmerjanju finančnih popravkov. Tudi sodna praksa nacionalnih sodišč,

⁴⁵⁶ VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020, tč. 13, kot je že citirano v opombi zgoraj.

⁴⁵⁷ Sodba Sodišča EU C-111/15 z dne 7. 6. 2016, Občina Gorje proti Republiki Sloveniji (EKSRP), tč. 34–35: »[...] je treba opozoriti, da čeprav imajo določbe uredb zaradi svoje narave in vloge v sistemu virov prava Unije v nacionalnih pravnih redih praviloma neposredni učinek, ne da bi morali nacionalni organi sprejeti ukrepe za izvajanje, morajo države članice za izvajanje nekaterih določb navedenih uredb te ukrepe vseeno sprejeti [...] // Nesporno je tudi, da lahko države članice sprejmejo ukrepe za izvajanje uredbe, če ti ne ovirajo njene neposredne uporabljivosti, če ne prikrivajo, da gre za akt Unije, in če določajo natančno izvajanje diskrecijske pravice, ki jim jo podeljuje ta uredba, vse v mejah njenih določb [...]« Pri tem se sklicuje tudi na svojo predhodno prakso v sodbi C-592/11 z dne 25. 10. 2012, Anssi Ketelä (EKSRP), tč. 35–36; sklep C-24/13 z dne 16. 1. 2014, Dél-Zemlélni Nektár Leader Nonprofit kft. proti Vidékfejlesztési Miniszter (EKSRP), tč. 14; sodba C-135/13 z dne 15. 5. 2014, Szatmári Malom Kft. proti Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (EKSRP), tč. 54–55.

⁴⁵⁸ Gl. poudarke Sodišča EU v zvezi s tem tudi npr. v sodbi v združenih zadevah C-496/18 in C-497/18 z dne 26. 3. 2020, Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérés, Út - és Vasútervezési Kft. (C-496/18), Sixense Soldata (C-496/18), Budapesti Közlekedési Zrt. (C-496/18 in C-497/18) proti Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság, tč. 93: »V zvezi s tem načelo pravne varnosti med drugim zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, predvsem če imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja«. Gl. tudi sodbi v zadevah C-347/06 z dne 17. 6. 2008, ASM Brescia SpA proti Comune di Rodengo Saiano, tč. 69; C-342/14 z dne 17. 12. 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft proti Finanzamt Hannover-Nord, tč. 59.

npr. VSL sodba I Cpg 686/2020 z dne 29. 9. 2022 ob sklicevanju na VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019, v zvezi s tem podčrtuje, da niti morebitno dejstvo obstoja pravne podlage za uporabo tovrstnih smernic v posameznem primeru države kot tožnice pred sodiščem ne oprošča njenega trditvenega bremena glede vprašanja utemeljitve uporabe vsake posamezne postavke iz smernic, na katere se država sklicuje.⁴⁵⁹

Skladno z ustaljeno sodno prakso Sodišča je pristojnim nacionalnim organom tudi sicer naloženo, da pri določanju finančnega popravka, ki naj se uporabi, upoštevajo tudi in predvsem naravo in resnost ugotovljene nepravilnosti (ter finančno izgubo zadevnega sklada). Kot je v zvezi s tem poudarilo Sodišče, je pri tem pravilo preučitev od primera do primera, pri čemer se upoštevajo vse okoliščine vsake zadeve, ki so upoštevne glede na eno od teh treh meril. Še posebej pa je pri tem podčrtalo, da tudi če je v posameznem primeru morebiti podana pravna podlaga za uporabo določenih lestvic za odmerjanje finančnih popravkov, ki izhodiščno sicer že upoštevajo načelo sorazmernosti (kot izhajajo npr. iz že izpostavljenih smernic), to samo po sebi v ničemer ne spremeni dejstva, da morajo biti tudi v takih, torej v vseh, primerih pri določitvi končnega zneska popravka, ki se uporabi, upoštevane vse posebnosti konkretne obravnavane zadeve, ki so značilne za ugotovljeno nepravilnost.⁴⁶⁰

Z drugimi besedami: »čeprav se Komisija in države članice lahko oprejo na lestvico pavšalnih stopenj popravka – še vedno velja, da je treba pri določanju končnega zneska popravka, ki naj se naloži, nujno opraviti posamičen in podroben preizkus [...] // Iz navedenega izhaja, da se znesek

459 VSL sodba I Cpg 686/2020 z dne 29. 9. 2022, tč. 58: »[...] bi morala tožeča stranka za vsako zatrjevano nepravilnost ob upoštevanju odločilnih okoliščin za določitev finančnega popravka navesti stopnjo popravka. Pojasniti bi morala, zakaj posamezna nepravilnost po njeni oceni, ob upoštevanju ravni konkurence, preglednosti in enake obravnave, predstavlja resno nepravilnost, ki ne razveljavi celotne dejavnosti, ali zmerno resno nepravilnost. Tega tožeča stranka ni pojasnila, čeprav je bila na to pomanjkljivost med postopkom pred sodiščem prve stopnje s strani tožene stranke večkrat opozorjena. Le trditve, da je organ (SVRS) presodil - ocenil, da očitane kršitve predstavljajo podlago za izrek finančnega popravka v višini 25 odstotkov ter da je ta odstotek zaradi ravnanja tožene stranke po prejemu poročila o ugotovljenih nepravilnostih znižala na 10 odstotkov, ne zadostujejo.«

460 Sodba Sodišča EU C-406/14 z dne 14. 7. 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu proti Minister Infrastruktury i Rozwoju (ESRR, ESS in Kohezijski sklad), tč. 47–49.

finančnega popravka načeloma ne sme samodejno določiti zgolj na podlagi vnaprej predpisane lestvice pavšalnih stopenj popravka.«^{461 462}

Posamezni vsebinski kriteriji v zvezi z vprašanjem upoštevanja »narave in resnosti nepravilnosti« v konkretnih primerih so predmet naslednjega (pod)poglavja.

461 Sodba Sodišča EU C-175/23 z dne 4. 10. 2024, Obshtina Svishtov proti Rokovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Regioni v rastezh« 2014–2020 (kohezija), tč. 33–34.

462 Zdi se, da recentna sodna praksa Višjega sodišča od zadevnih pravnih navodil SEU (nepravilno) odstopa. Gl. npr. pravna naziranja v tč. 24 obrazložitve VSL sodbe I Cpg 472/2022 z dne 10. 5. 2023: »Finančni popravki, določeni v Smernicah, že sami po sebi upoštevajo in vključujejo oceno narave ugotovljene nepravilnosti, njene resnosti ter finančne izgube zadevnega sklada. V primeru običajnih dejanskih stanov kršitev, na katere se navezujejo, zato posebna ocena navedenih treh meril niti ni potrebna.«

3.8. Narava in resnost nepravilnosti

Kot izpostavljeno, finančni popravki glede na konkretne okoliščine vsakega posameznega primera ne smejo nesorazmerno prizadeti položaja naslovnika. S tega temeljnega izhodišča v sodni praksi zasledimo več vidikov, predstavljenih v tem poglavju, ki so relevantni v okviru upoštevanja narave in resnosti nepravilnosti pri uveljavljanju finančnih popravkov.

3.8.1. Obseg in teža nepravilnosti

V tem oziru najdemo v pravni literaturi stališča, da je treba pri nepravilnostih upoštevati, prvič, obseg in težo same (domnevne) nepravilnosti, pri tem pa temeljno razločevati med kršitvami glavne in stranske obveznosti: »Za kršitev glavne obveznosti je upravičeno zavrniti celotno pomoč, medtem ko sankcija za kršitev pomožne obveznosti ne sme biti enaka kot za kršitev glavne obveznosti [...]«⁴⁶³ Glavne obveznosti v obravnavanem oziru literatura sicer opredeljuje kot tiste, ki so nujne za doseg cilja pomoči; stranske pa kot tiste, ki so potrebne predvsem (le) iz administrativnih razlogov.⁴⁶⁴

S tega vidika v pravni literaturi zasledimo tudi kritiko sodbe Vrhovnega sodišča X Ips 457/2014 z dne 16. 11. 2016. Le-to je namreč v tisti zadevi potrdilo totalno zavrnitev upravičenčevega zahtevka na izplačilo sofinancerskih sredstev za njegov projekt, ker je za en delovni dan zamudil administrativni rok za vložitev zahtevka v zvezi s tem pri pristojnem državnem organu, kot je bil določen z odločbo o pravici do sofinanciranja (šlo je za t. i. kmetijsko zadevo, kjer v slovenski nacionalni pravni ureditvi tudi izvedbena faza poteka v celoti upravnopravno⁴⁶⁵). Kot poudarja tudi literatura, je Vrhovno sodišče v konkretnem primeru zamudo administrativnega roka za en delovni dan tako z vidika totalne ekonomske posledice za upravičenca v bistvu izenačilo s kršitvami obveznostmi, kot so popolna

463 Miklič, M., 2019a, str. 145.

464 O tem npr. Craig, P., 2018, str. 665. Gl. v zvezi s tem temeljno tudi npr. sodbe Sodišča EU C-122/78 z dne 20. 2. 1979, S. A. Buitoni proti Fonds d'orientation et de regulation des marches agricoles, tč. 16 in nasl.; C-181/84 z dne 14. 9. 1985, The Queen, ex parte E. D. & F. Man (Sugar) Ltd. proti Intervention Board for Agricultural Produce (IBAP), tč. 20 in nasl.; C-21/85 z dne 27. 11. 1986, A. Maas & Co. NV, Antwerp proti Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, tč. 14 in nasl.; gl. tudi npr. sklepne predloge generalnega pravobranilca v zadevi C-104/94 z dne 13. 7. 1995, Cereol Italia Srl proti Azienda Agricola Castello Sas, tč. 17 in nasl.

465 Gl. poglavje 3.2.

neizvedba sofinanciranega projekta, namerna prijava neresničnih stroškov ipd., pri čemer avtor opozarja: »Takšna izenačitev je očitno nesorazmerna s pomenom in vlogo, ki ga ima spoštovanje v odločbi določenega roka. Ob tem je treba poudariti tudi, da se zadeva nanaša na drugo stopnjo dvostopnega obravnavanja vloge za pomoč iz sklada EKSRR, ko ima upravičenec na podlagi pozitivne odločbe o odobritvi pomoči, izdane na prvi stopnji obravnavanja, legitimno pričakovanje, da bo zaprosena sredstva po pravilno izvedeni naložbi oziroma dejavnosti tudi dejansko dobil izplačana [...] // [...] S tem je [Vrhovno sodišče, op. a.] kršilo načelo avtonomne in skladne razlage prava EU in temeljno idejo prava EU, da je treba nacionalno pravo razlagati v skladu s pravom EU (*favor Europae*) in neodvisno od posameznih nacionalnih pravnih sistemov.«⁴⁶⁶

Z obravnavanega vidika pa tudi v nacionalni sodni praksi zasledimo pravna stališča, skladno s katerimi je sodišče v primeru (domnevnih) nepravilnosti, ki so se nanašale le na posamezne dele izvedbenih del projekta, ki je bil predmet sofinanciranja, ob upoštevanju načela sorazmernosti finančni popravek omejilo (le) v okviru konkretno ugotovljenega obsega nepravilnosti glede na vsebino celotnega predmeta sofinanciranega projekta. UPRS sodba III U 228/2015 z dne 7. 10. 2016 tako pojasnjuje, da pristojni državni organ zaradi neizpolnjevanja pogojev oziroma kriterijev, ki se nanašajo le na en apartma (kar je predstavljalo le en del predmeta konkretnega projekta), ne bi smel zavrniti celotnega zahtevka za izplačilo v zvezi z dejavnostjo, ki je bila izbrana za financiranje iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja.⁴⁶⁷

3.8.2. Verjetnost nastanka škode za proračun

Drugič, iz sodne prakse gre razumeti, da se kriterij resnosti nepravilnosti ne nanaša zgolj na predmet obveznosti upravičenca – temveč tudi na vidik (potencialne) škode za proračun. Iz sodbe Sodišča EU v zadevi C-406/14 namreč izhaja pojasnilo Sodišča EU, da lahko tudi okoliščine, kot so med drugim »obveznost izvedbe omejenega dela naročila z lastnimi sredstvi in dejstvo, da je ugotovljeno zgolj – morda šibko – tveganje za finančne posledice, vplivajo na končni znesek finančnega popravka, ki se uporabi.«⁴⁶⁸

466 Miklič, M., 2019a, str. 150.

467 UPRS sodba III U 228/2015 z dne 7. 10. 2016, tč. 14 in nasl.

468 Sodba Sodišča EU C-406/14 z dne 14. 7. 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu proti Minister Infrastruktury i Rozwoju (ESRR, ESS in Kohezijski sklad), tč. 50.

3.8.3. Jasnost obveznosti in subjektivne okoliščine na strani upravičenca

Tretjič, razumeti gre, da pri aplikaciji kriterija »narave in resnosti nepravilnosti« niso upoštevani zgolj objektivni vidiki, temveč je eden od temeljnih vidikov, ki so relevantni pri odmerjanju finančnega popravka, tudi vprašanje subjektivnega elementa na strani upravičenca do sofinanciranja. Še posebej se je z vprašanjem dobre vere upravičenca in pravne relevantnosti te okoliščine pri odmerjanju finančnih popravkov v zadevi Sodišča EU C-743/18 ukvarjala generalna pravobranilka, ki je opozorila: »Nacionalno sodišče mora tudi preveriti, ali je agencija upravičenca v zadostni meri seznanila z obveznostmi, ki jih je imel v zvezi z zadevnim projektom. V skladu s členom 13(1) Uredbe št. 1828/2006 mora namreč organ za upravljanje zagotoviti, da so upravičenci med drugim obveščeni o posebnih pogojih v zvezi s proizvodi ali storitvami, dobavljenimi v okviru operacije, in rokom za njeno izvedbo. Poleg tega velja, da če upravičenec do finančne pomoči iz skladov ne more biti nedvoumno seznanjen s svojimi pravicami in obveznostmi ter v skladu z njimi ukrepati, načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da se na te obveznosti sklicuje v škodo navedenega upravičenca, če se ugotovi dobra vera tega upravičenca.«⁴⁶⁹

3.8.4. (So)prispevek tretjega k nastanku nepravilnosti

Končno pa moramo v okviru kriterija narave in resnosti nepravilnosti izpostaviti tudi okoliščine, ki se nanašajo na vprašanje morebitnega (so)prispevka tretjih subjektov, vključno z državo oz. njenimi organi, k nastanku posamezne nepravilnosti. Tak prispevek je lahko po naravi stvari z vidika tistega, ki soprispeva, ali aktiven, tj. posledica določenega ravnanja tretjega, ali pa tudi pasiven, tj. posledica neke opustitve z njegove strani v primerih, ko bi bil moral nekaj storiti, pa ni, oziroma ko bi bil upravičenec od njega lahko utemeljeno pričakoval neka ravnanja, ki pa so bila opuščena.

3.8.4.1. (So)prispevek pogodbenega partnerja

V domači sodni praksi zasledimo primere sofinancerskih projektov, ki katerih je lokalna skupnost kot upravičenec do sofinanciranja skladno s pogoji razpisa angažirala zasebnega izvedbenega pogodbenega partner-

⁴⁶⁹ Sklepni predlogi generalne pravobranilke v zadevi C-743/18 z dne 23. 4. 2020, Elme Messer Metalurgs proti Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (ESRR), tč. 51. Pri tem se posebej sklicuje na sodbo Sodišča EU C-158/06 z dne 21. 6. 2007, Stichting ROM-projecten proti Staatssecretaris van Economische Zaken, tč. 24 in nasl.

ja. Napaka oziroma neizpolnitev obveznosti se je v konkretnem primeru pojavila izključno v sferi zadevnega zasebnega partnerja, ki v projekt ni vložil z občino pogodbeno dogovorjenih zasebnih sredstev, ne pa s strani občine,⁴⁷⁰ vendar je Republika Slovenija (kljub temu) uveljavljala finančne popravke proti lokalni skupnosti kot upravičencu do sofinanciranja. V zvezi s tem je tudi Višje sodišče v konkretni zadevi poudarilo, da v primerih, ko neke nepravilnosti ni mogoče pripisati upravičencu do sofinanciranja, že po definiciji sploh ne moremo govoriti o nepravilnosti, zato je tožba države zoper upravičenca v takšnih primerih neutemeljena.⁴⁷¹

3.8.4.2. (So)prispevek države

Ob navedenem pa v okviru svoje odvetniške prakse ugotavljam, da se v številnih primerih pojavljajo tudi dejanske okoliščine, iz katerih izhaja, da je bila prav država-tožnica (domnevno) tista, ki je ključno (so)prispevala k nastanku posamezne situacije, ki jo nato v postopku uveljavljanja finančnega popravka proti upravičencu sama opredeljuje kot domnevno nepravilnost. Pri tem lahko temeljno razlikujemo primere, ko je do neke nepravilnosti prišlo zaradi aktivnega soprispevka države (oz. situacije, ko so podani očitki upravičencev v zvezi s tem), ter primere, ko je do nepravilnosti prišlo zaradi nepravilne opustitve na strani države. Glede na intenziteto (so)prispevka države pri nastanku nepravilnosti pa tovrstne primere nadalje lahko temeljno delimo na situacije, ko gledano v celoti nepravilnost izvira neposredno iz sfere države, ter situacije, ko so k nastanku nepravilnosti državni organi v večji ali manjši meri soprispevali.

3.8.4.2.1. Aktivni (so)prispevek države

V sodni praksi se pojavlja veliko življenjskih primerov, v katerih se pojavljajo očitki o (domnevnem) (so)prispevku organov države članice pri nastanku (domnevne) nepravilnosti. Tj. situacij, ko je nepravilnost sicer neposredno povzročil upravičenec do sofinanciranja – pri čemer pa le-ta obenem trdi in izkazuje, da je k situaciji nastanka nepravilnosti v večji ali manjši meri aktivno prispeval tudi nek akt organov države.

Glede obravnavanega vprašanja naj najprej izpostavimo poudarek generalne pravobranilke, ki je ob sklicevanju na predhodno prakso Sodišča posebej poudarila, da položaj, v katerem je bilo izvozno nadomestilo zaradi napake nacionalnih organov zmotno plačano prejemniku (domnevnemu kršitelju), ni pomenil »nepravilnosti« v smislu Uredbe št. 2988/95, ker

470 VSL sodba I Cpg 686/2020 z dne 29. 9. 2022, tč. 34.

471 Prav tam, tč. 35. V zvezi s tem glej tudi poglavje 3.5.

zmotno preplačilo ni bilo posledica delovanja ali opustitve s strani zadevnega subjekta.⁴⁷² Iz prakse Sodišča EU pa razberemo tudi situacijo, ko je država sprejela nacionalni predpis, ki ni bil povsem skladen z EU-predpisi. Upravičenec, ki je spoštoval nacionalni predpis, je tako kršil pravila EU. V takšni situaciji, v kateri se je upravičenec zanesel na nacionalne predpise, je generalna pravobranilka ocenila, da bi ta okoliščina tudi lahko vplivala na resnost nepravilnosti in torej na primerno stopnjo finančnega popravka.⁴⁷³

(So)prispevek nacionalnih organov k nastanku nepravilnosti pa je v praksi velikokrat podan predvsem v obliki mnenj in soglasij pristojnih organov glede posameznih vprašanj ali pa celo v obliki navodil ali potrditev pravilnosti posameznih aktivnosti upravičenca – ki so nato naknadno (s strani državnih organov ali Evropske komisije) opredeljene kot (domnevna) nepravilnost. V zvezi s tem je pravna literatura tudi že splošno opozorila na problem definiranja »polja odgovornosti« v razmerju med državo in upravičenci. Upravičencu, ki je sicer odgovoren za izvedbo projekta, namreč v fazi predlogov za vse ključne aktivnosti (izvedba postopkov javnega naročanja, sklepanje pogodb ipd.) praviloma podaja soglasje posredniško telo oz. pristojni državni organ, ki v fazi izvedbe tudi pregleduje posamezne situacije in jih potrjuje, preden jih izplača. Ob takem pristopu zasledimo stališča, da »navedena situacija ni metodološko čista in polji odgovornosti nista jasno razmejeni«. Upravičenec mora namreč že vnaprej upoštevati pripombe resornega ministrstva, posredniško telo pa praviloma tudi sproti podaja pripombe na predloge pravnih odločitev: »Navedeni pristop je v odnosu do upravičencev [...] preveč paternalističen, ker upravičenci so in niso odgovorni. Odgovorni so *de iure*, dejansko pa niti ne, ker jim strokovno pomaga in svetuje, mogoče celo mentorira, državna uprava.«⁴⁷⁴

472 Sklepni predlogi generalne pravobranilke v zadevi C-743/18 z dne 23. 4. 2020, Elme Messer Metalurgs proti Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (ESRR), tč. 63. Gl. tudi sodbo Sodišča EU C-281/07 z dne 15. 1. 2009, Hauptzollamt Hamburg-Jonas proti Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank AG, tč. 20–21: »Kot sta poudarili Komisija Evropskih skupnosti in generalna pravobranilka v točki 31 sklepnih predlogov, pojem ‚nepravilnosti‘ v okviru Uredbe št. 2988/95 torej obsega tudi dejanje ali opustitev gospodarskega subjekta, iz katerih izhaja kršitev določbe prava Skupnosti. // Iz tega sledi, da če je bilo izvozno nadomestilo zmotno plačano subjektu zaradi napake nacionalnih organov, tak položaj ne spada pod pojem ‚nepravilnosti‘ v smislu Uredbe št. 2988/95.«

473 Sklepni predlogi generalne pravobranilke v zadevi C-406/14 z dne 17. 11. 2015, Wrocław – Miasto na prawach powiatu proti Minister Infrastruktury i Rozwoju (ESRR, ESS in Kohezijski sklad), tč. 61.

474 Klun, M., 2015, str. 107.

V tovrstnih situacijah so se v domači sodni praksi najprej vzpostavila pravna naziranja, ki se glede tega vprašanja med seboj precej razlikujejo. Upravno sodišče je tako obravnavalo primer, v katerem se je upravičenec pred oddajo zahtevka za izplačilo glede vključitve »finančne vrzeli« v zahtevek posvetoval z uslužbenko pristojnega ministrstva (Republike Slovenije), ki mu je svetovala, da finančne vrzeli v zahtevek ne vključi – pri čemer je bila nato ravno zadevna ne vključitev finančne vrzeli v zahtevek opredeljena kot domnevna nepravilnost, ki jo je v postopku uveljavljanja finančnega popravka upravičencu očitala Republika Slovenija. Ob takih dejanskih okoliščinah je sodišče v dani zadevi zaključilo, da zadevni nasvet državne uradnice ne vpliva na odgovornost upravičenca. V obrazložitev je navedlo, da upravičenec kljub zadevni komunikaciji z državno uradnico glede na vse okoliščine zadeve »ni mog[el] prezreti, da bi moral ‚finančno vrzel‘ upoštevati pri zahtevku za izplačilo sredstev«. Ob ugotovitvi, da »[d]oločbe glede (ne)upravičenosti stroškov, ki ustvarjajo prihodek, res ni bilo v Javnem razpisu«, je sodišče svoje navedeno stališče sicer utemeljilo s tem, da sta zahtevek za izplačilo pripravljala »strokovnjaka z dolgoletnimi izkušnjami na področju dela na projektih«, ki bi morala poznati relevantne določbe v evropski uredbi, ki je v času oddaje zahtevka veljala že več kot pet let.⁴⁷⁵

Drugačno stališče pa je zavzelo Višje sodišče, ki je poudarilo, da soglasja, ki jih država bodisi kot organ upravljanja bodisi kot posredniško telo daje k posameznim fazam razpisnega postopka, niso »zgolj informativne narave«, kot je v konkretnem pravnem postopku trdila država. Državni organi so namreč z izdajo soglasij k posameznim fazam v postopku javnega naročila »vendarle potrdili njegovo ustreznost in skladnost s pravili evropskega in nacionalnega prava«. S takšnim ravnanjem pa so pustili upravičenca v prepričanju, da z razpisanimi merili ocenjevanja, ki so v

dani zadevi predstavljali nepravilnost, ni nič narobe, kar po mnenju pritožbenega sodišča tudi vpliva na oceno resnosti kršitve.⁴⁷⁶

Višje sodišče je nato obravnavalo tudi primer, v katerem je državni organ upravičencu sporočil, da v konkretnem primeru ob izhodišču, da najugodnejšo ponudbo za izvedbo del na sofinanciranem projektu da njegova hčerinska družba, le-ta lahko za izvedbo storitev izbere tudi svojo hčerinsko družbo. Nato pa mu je, naknadno, država kot nepravilnost očitala ravno izbor njegove hčerinske družbe. Tudi ob takih okoliščinah je Višje sodišče podalo mnenje, da zadevno predhodno sporočilo državnega organa v konkretnem primeru vpliva na oceno resnosti kršitve.⁴⁷⁷

Tudi v kasnejši sodni praksi je Višje sodišče v danem kontekstu posebej poudarilo tudi dolžnost državnih organov po izvajanju dolžnega nadzora. Kot je zapisalo, je v konkretnem primeru država vedela ter bi tudi sicer morala vedeti za ugotovljene kršitve (če bi izvajala dolžen nadzor), pa je kljub vsemu z realizacijo projekta soglašala, prav tako pa ni vložila pravnih sredstev, ki jih je imela na voljo – v posledici česar po izvedenem oz. realiziranem projektu v svojem internem razmerju do upravičenca ne more uveljavljati povračilnih zahtevkov oz. je v tem kontekstu sicer ugotovljena nepravilnost (protipravnost) ravnanja upravičenca izključena. Pri tem ni prezrlo, da je bil državni organ tekom izvajanja zadevnega projekta ves čas seznanjen z vsemi relevantnimi dejstvi – kot so bila naknadno upra-

476 VSL sodba I Cpg 316/2019 z dne 20. 11. 2019, tč. 14: »Poleg tega ni nepomembno, da nobeden od nadzornih organov tožeče stranke (niti tisti, ki neposredno sodelujejo v postopku nadzora nad porabo evropskih sredstev, niti tisti, ki so odločali o vloženih revizijah po ZPVPJN – po nepretrganih navedbah tožene stranke je DKOM obravnavala 11 revizijskih zahtevkov v tem javnem razpisu) niso zaznali navedene kršitve. Četudi sodelovanje tožeče stranke v postopku nadzora nad vsem fazami postopka javnega razpisa, tožene stranke ne more ekskulpirati odgovornosti za kršitve, pa tudi nima prav tožeča stranka, da so soglasja, ki jih bodisi kot organ upravljanja bodisi kot posredniško telo daje k posameznim fazam razpisnega postopka, zgolj informativne narave (o čem naj bi s temi soglasji tožeča stranka informirala toženo stranko, tudi ni pojasnila). Tožeča stranka je z izdajo soglasij k posameznim fazam v postopku javnega naročila, vendarle potrdila njegovo ustreznost in skladnost s pravili evropskega in nacionalnega prava. S takšnim ravnanjem je pustila toženo stranko v prepričanju, da z razpisanimi merili ocenjevanja ni nič narobe, kar po mnenju pritožbenega sodišča tudi vpliva na oceno resnosti kršitve.«

477 VSL sodba I Cpg 421/2018 z dne 4. 12. 2019, tč. 22: »S sporočilom, da ‚V primeru storitve vgradnje, kjer se zagotovi, da ‚Predmet operacije mora biti nabavljen od tretjih oseb pod tržnimi pogoji‘, hčerinska družba lahko konkurira kot ponudnik za razpisano naročilo vgradnje. V primeru najugodnejše ponudbe se hčerinska družba lahko izbere‘ z dne 5. 9. 2011 je tožeča stranka toženo stranko pustila v prepričanju, da kot najugodnejšega ponudnika lahko izbere hčerinsko družbo (poleg tega je bilo posredniško telo še v Končnem poročilu zaradi spoštovanja načela gospodarnosti mnenja, da teh sredstev toženi stranki ni potrebno vračati), kar po prepričanju pritožbenega sodišča vpliva na oceno resnosti kršitve.«

vičencu očitana kot domnevna nepravilnost – pa je izvajanje projekta ves čas v celoti podpirala in ga zagovarjala.⁴⁷⁸

Temeljno obratno videnje nato zopet zasledimo v praksi Upravnega sodišča v zadevi, v kateri je, kot gre razumeti, upravičenec vsebino zahtevka za izplačilo sofinancerskih sredstev pri pristojnem državnem organu podal po posvetovanju s pristojnim predstavnikom relevantnega državnega organa. Vendar pa je nato, v upravnem postopku odločanja o tem zahtevku, organ odločil, da je ravnanje upravičenca glede taistega vprašanja nepravilno, ter mu v zvezi s tem tudi naložil plačilo upravne kazni.⁴⁷⁹ V zvezi s tem je pojasnilo: »Toženka [država, op. a.] je namreč zadolžena za razdeljevanje sredstev v skladu z določbami javnih razpisov in ni dolžna paziti na to, ali so udeleženci teh razpisov pravilno sestavili svoj zahtevek za izplačilo oziroma ali so vanj vključili nekaj, kar glede na predpise ne bi smeli. Pravilnost zahtevka za izplačilo, tj. zahteva, da vanj niso vključena sredstva, do katerih vlagatelj ni upravičen, torej ni odgovornost toženke, ampak

478 VSM sodba I Cpg 85/2020 z dne 18. 6. 2020, tč. 16: »[...] je sodišče prve stopnje tožbeni zahtevek utemeljeno zavrnilo na podlagi pravilnega zaključka in presoje, da je v konkretnem primeru tožnica vedela oz. bi morala vedeti za ugotovljene kršitve (kolikor bi izvajala dolžen nadzor), pa je kljub vsemu z realizacijo projekta soglašala, prav tako pa ni vložila pravnih sredstev, ki jih je imela na voljo. Posledično sedaj po izvedenem oz. realiziranem projektu v internem razmerju do toženke ne more uveljavljati povračilnih zahtevkov oz. je v tem kontekstu sicer ugotovljena nepravilnost (protipravnost) ravnanja toženke izključena [...]« Ter še dodatno, tč. 18: »Pritožbeno sodišče primarno ocenjuje, da pritožba na preveč splošni ravni nasprotuje razlogom sodišča prve stopnje glede okoliščin, ki so narekovale povečano skrbnost na strani tožnice že v prvi fazi po končani izvedbi javnega naročila s strani toženke. Med te specifične okoliščine primera sodi kot prvo dejstvo, da je bilo v zvezi s konkretnim projektom v teku dolgotrajno usklajevanje med pristojnim ministrstvom in toženko [...] Ob tem, da je bila ministrstvu predložena celotna dokumentacija v zvezi z izvedenim naročilom, je tako imela tožnica možnost in tudi dolžnost v okviru svoje kontrolne oz. nadzorne funkcije ugotoviti in poskrbeti za odpravo morebitnih nepravilnosti, pa je očitno postopek v celoti podpirala in ga zagovarjala.« Ter tč. 20: »Pritožbeno sodišče na tem mestu kot nezanemarljivo izpostavlja še dejstvo, da je tožnica (po ministrstvu za infrastrukturo in prostor) zagovarjala zanjo sedaj sporni postopek še celo potem, ko je prejela osnutek poročila o opravljeni reviziji operacije in je nasprotovala ugotovitvam in priporočilom, kot to jasno izhaja iz Odzivnega poročila z dne 22. 11. 2012.«

479 Glede upravnih kazni v tovrstnih postopkih gl. poglavje 3.9.1.

prejemnikov sredstev, od katerih se pri njegovi pripravi in uveljavljanju pričakuje skrbnost povprečnega udeleženca javnega razpisa.«⁴⁸⁰

Pri tem pa gre v zvezi z zastavljenim vprašanjem posebej izpostaviti naziranja, kot jih je Vrhovno sodišče zavzelo v svojem VSRS sklepu III Ips 1/2021 z dne 18. 5. 2021, pri odločanju v zadevi, v kateri je bil upravičenec dolžan izbrati izvajalca projekta po postopku javnega naročanja že kot pogoj za kandidiranje za sofinanciranje, tj. kot pogoj za izdajo akta o pravici do sofinanciranja. V taisti zadevi je upravičenec pristojnemu državnemu organu (že pred izdajo upravnega akta o sofinanciranju) tudi predložil celotno dokumentacijo glede izvedbe zadevnega postopka javnega naročanja. Država se je z izvedbo strinjala in je upravičencu tudi izdala akt o sofinanciranju. Nato pa je, naknadno, v drugi, izvedbeni fazi sofinanciranega projekta in celo šele po končani operativni izvedbi celotnega projekta, država glede taistega postopka javnega naročanja, s katerim je upravičenec izbral izvajalca del (kot pogoj in že pred izdajo akta o sofinanciranju) začela upravičencu očitati domnevne nepravilnosti pri izbiri izvajalca del. V zvezi s tem je Vrhovno sodišče zapisalo:

»Po Uredbi 1083/2006 je nepomembno, v kateri fazi izvajanja projekta država (tožeča stranka) ugotovi nepravilnosti in ali bi jih z izvajanjem podrobnejšega nadzora lahko ugotovila že prej. Dejanj ali opustitev države, ki je nosilka systemske skrbi za zakonito rabo sredstev iz evropskega proračuna po Uredbi 1083/2006 (vloga Evropske komisije je le dopolnilna – gl. tč. 13 obrazložitve tega sklepa), ni dopustno tolmačiti kot soglasij, zaradi katerih upravičencu nezakonito porabljenih sredstev ne bi bilo treba vrniti. To bi namreč samo po sebi pomenilo, da država Uredbe 1083/2006 ne izvršuje v polni meri, saj ne zagotavlja zakonitosti porabe evropskih sredstev, k čemur jo je zavezal evropski zakonodajalec. // Ker se lahko torej tudi naknadno izkaže, da je pri izvedbi projekta prišlo do nepravil-

480 UPRS sodba I U 1666/2019 z dne 1. 2. 2021, tč. 38: »Tožnica skuša v tožbi prikazati, da je ravnala po navodilih g. [...] Tudi, če bi prišlo do dogovorov oziroma nasvetov o vsebini zahtevka za izplačilo sredstev s strani toženke, ki ne bi bili v skladu s predpisi in Javnim razpisom, pa slednji po presoji sodišča tožnice ne bi razbremenili njene odgovornosti za vključitev neupravičenih sredstev v zahtevek. Toženka je namreč zadolžena za razdeljevanje sredstev v skladu z določbami javnih razpisov in ni dolžna paziti na to, ali so udeleženci teh razpisov pravilno sestavili svoj zahtevek za izplačilo oziroma ali so vanj vključili nekaj, kar glede na predpise ne bi smeli. Pravilnost zahtevka za izplačilo, tj. zahteva, da vanj niso vključena sredstva, do katerih vlagatelj ni upravičen, torej ni odgovornost toženke, ampak prejemnikov sredstev, od katerih se pri njegovi pripravi in uveljavljanju pričakuje skrbnost povprečnega udeleženca javnega razpisa. Tožnične obveznosti v zvezi s tem so bile jasno določene v Javnem razpisu, odločbi o pravici do sredstev in jo je toženka nanje še posebej opozorila. Glede na navedeno po presoji sodišča morebitna prisotnost priče D.D. ob zaslišanju priče C.C. v obravnavani zadevi za odločitev ni pomembna. Zato sodišče dokazov o prisotnosti priče D.D. na zaslišanju priče C.C. ni izvajalo.«

nosti, ki terjajo izvedbo finančnih popravkov (člen 98 Uredbe 1083/2006), je sklicevanje sodišča druge stopnje na kontrolne obrazce ministrstev in pooblastila države v skladu z javnonaročniško zakonodajo (sprožanje postopkov pred Državno revizijsko komisijo) z vidika izvrševanja Uredbe 1083/2006 pravno nepomembno. [...] // [...] Drugačno razumevanje bi namreč pomenilo, da Republika Slovenija ne zagotavlja učinkovitega izvajanja Uredbe 1083/2006, ki je zavezujoča in se neposredno uporablja v državah članicah (gl. zadnji odstavek člena 108 te Uredbe), torej, da ne zagotavlja učinkovitega izvrševanja prava EU, kot je podrobneje razloženo v predhodnih odstavkih tega sklepa.⁴⁸¹

Iz izpostavljenega izhaja, da je Vrhovno sodišče ne samo (ponovno) v celoti spregledalo okvire pravnomočnosti akta o pravici do sofinanciranja,⁴⁸² temveč – po najboljšem razumevanju avtorja – brez pravne podlage celo prepovedalo vsakršne trditve in dokazne predloge v smeri dokazovanja soodgovornosti Republike Slovenije za nepravilnosti pri EU-sofinanciranih projektih. Menim, da je takšno tolmačenje nasprotno tako načelu pravne varnosti (2. člen URS), enakosti v postopku (22. člen URS) kot tudi sicer materialno-pravnim izhodiščem prava EU, ki izrecno poudarja temeljno odgovornost držav članic v sistemu upravljanja in nadzora – ne pa prepoveduje njeno ugotavljanje, kot izhaja iz zadevnega tolmačenja Vrhovnega sodišča. Navedeno izhaja tudi iz stališč, kot so predstavljena v nadaljevanju tega poglavja, skladno s katerimi gre (vsaj ustrezen del) odgovornost(i) za nepravilnost pripisati državi članici celo v primeru, ko le-ta premalo aktivno spremlja vsebine in izvajanje posameznega sofinanciranega projekta. *A fortiori* je torej odgovornost države v primeru, ko aktivno napačno svetuje, potrjuje, ipd., lahko zgolj še toliko večja; vsekakor pa ne more biti aksiomatično neobstoječa, kot se je v citirani praksi opredelilo Vrhovno sodišče.

3.8.4.2.2. Pasivni (so)prispevek države

Prav tako pa se – ob izhodišču, da je temeljno država članica tista, ki ima ne zgolj pravico naknadno iskati domnevne nepravilnosti, temveč (predvsem) tudi tekom celotnega procesa posameznega projekta, tj. od vprašanja dodelitve sofinancerskih sredstev naprej do njegove operative izvedbe, dolžnost aktivno skrbeti za dobro upravljanje EU-sofinanciranih

481 VSRS sklep III Ips 1/2021 z dne 18. 5. 2021, tč. 16–19. Tako pravno stališče na nato naprej povzela naknadna praksa Višjega sodišča: gl. npr. VSM sodbo I Cpg 92/2021 z dne 15. 7. 2021, tč. 17; VSL sodbo I Cpg 686/2020 z dne 29. 9. 2022, tč. 18.

482 V zvezi s tem glej poglavje 3.3.2.

projektov – pojavlja vprašanje soprispevka k nastanku nepravilnosti s strani države zaradi njene pasivnosti v situacijah, ko bi bila morala sicer aktivno reagirati. Pravna odgovornost držav članic za njihovo aktivno delovanje pri upravljanju EU-sofinanciranih projektov – oziroma za opustitev potrebnih nalog v zvezi s tem – še posebej jasno izhaja med drugim tudi iz že izpostavljenih stališč generalne pravobranilke v zadevi C-743/18, ki je v zvezi s tem v sporu med upravičencem do sofinanciranja in pristojno državno agencijo med drugim podčrtala, da mora v tistem sporu nacionalno sodišče tudi preveriti, ali je agencija upravičenca v zadostni meri seznanila z njegovimi obveznostmi, saj načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da se v primeru nezadostitve obveznosti agencije na te obveznosti sklicuje v škodo tega upravičenca, če se ugotovi njegova dobra vera. Še posebej pa je izpostavila, da je v konkretnem primeru iz dokumentacije, ki jo je upravičenec predložil zadevni nacionalni agenciji, ko je njegov projekt potrdila (v našem nacionalnem sistemu bi to bilo v postopku odločanja o izdaji akta o sofinanciranju), bila okoliščina, ki se je nato pojavila kot očitek upravičencu, popolnoma znana in očitna ter o njej ni mogla nacionalna agencija v nobenem oziru dvomiti. Po prepričanju generalne pravobranilke nacionalna agencija v konkretnem primeru tako ne more trditi, da je upravičenec storil neko nepravilnost, ne da bi v takih okoliščinah posredno tudi sama priznala, da dejanskih okoliščin v zvezi s tem tudi sama ni ustrezno pregledala in ocenila, ko bi bila to morala storiti.⁴⁸³

Primere, v katerih je šlo očitek o napaki nedvoumno v celoti uperiti v smeri pristojnega državnega organa, pa je že identificirala tudi naša nacionalna sodna praksa. Tako se je Upravno sodišče ukvarjalo z vprašanjem, kako

483 Sklepni predlogi generalne pravobranilke v zadevi C-743/18 z dne 23. 4. 2020, Elme Messer Metalurgs proti Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (ESRR), tč. 51: »Nacionalno sodišče mora tudi preveriti, ali je agencija upravičenca v zadostni meri seznanila z obveznostmi, ki jih je imel v zvezi z zadevnim projektom. [...] Poleg tega velja, da če upravičenec do finančne pomoči iz skladov ne more biti nedvoumno seznanjen s svojimi pravicami in obveznostmi ter v skladu z njimi ukrepati, načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da se na te obveznosti sklicuje v škodo navedenega upravičenca, če se ugotovi dobra vera tega upravičenca.« In nadalje tč. 73–74: »Menim, da je bil poslovni model družbe EMM, ki je bil močno odvisen od samo enega načina dobave plinov samo eni stranki, zagotovo razviden že iz prijave, ki jo je ta predložila agenciji. Zlasti je iz predložitvene odločbe razvidno, da bo načrtovani proizvodni obrat sestavni del proizvodnega procesa metalurškega obrata Liepājas Metalurgs in da bo zagotavljal pline, potrebne za obratovanje zadnjena-vedenega. V teh okoliščinah si ne predstavljam, zakaj bi agencija v trenutku, ko je zadevni projekt potrdila, sploh dvomila o tem, da je uspešnost poslovanja družbe EMM neločljivo povezana z neprekinjenim delovanjem obrata Liepājas Metalurgs. Agencija se je morala torej prepričati, da lahko družba EMM z izvajanjem tega poslovnega modela doseže cilje zadevnega projekta, saj je sprejela odločitev o potrditvi prijavljenega projekta. // Agencija zato ne more trditi, da družba EMM ni ocenila poslovnih tveganj tega poslovnega modela, ne da bi posredno priznala, da tudi sama ni ocenila teh tveganj, saj je ta projekt potrdila.«

razumeti EU-določbe relevantne uredbe Komisije, ki so postavljale časovni okvir za upravičenost do sofinancerskih sredstev na način, da so mejo za upravičence postavljale pri tistih prevzemnikih kmetij, pri katerih od prevzema še ni minilo 18 mesecev, v primerih, ko je v teh časovnih okvirih (18 mesecev) upravičenec svojo zadevno vlogo podal, upravni organi pa o njej niso odločili. V zvezi s tem je tudi Upravno sodišče opozorilo: »Ne more pa se ta evropska določba razlagati tako, da se vloga zavrne, če od prevzema kmetije do izdaje odločbe preteče več kot 18 mesecev, ker bi se s takšno razlago upravnemu organu dalo možnost, da o vlogi iz katerikoli razlogov ne odloči v določenem časovnem obdobju. Kolikor pa je sprejeta odločitev z izdajo odločbe kasneje, to ne more biti v vlagateljevo škodo.«⁴⁸⁴ Pri tem pa je posebej poudarilo tudi »tako imenovano ‚načelo estoppel‘, ki je uveljavljeno v pravu EU in po katerem se stranka, ki je za nekaj odgovorna, ne more sklicevati na svojo napako, da bi drugi stranki onemogočila pravico, ki bi jo sicer imela brez njene odgovornosti.«⁴⁸⁵

Do sedaj se je v domači sodni praksi vprašanje soprispevka državnih organov k nastanku finančnega popravka (in upoštevanje tega dejstva pri njegovi odmeri) sicer pojavljalo predvsem v postopkih, v katerih Republika Slovenija upravičencem očita domnevne kršitve pravil javnega naročanja pri naročilu blaga, storitev ali gradenj v okviru izvedbe sofinanciranega projekta. Pri tem pa praviloma RS te očitke o domnevnih kršitvah javnega naročanja proti upravičencem prvič uperja šele v predmetnih pravih, tj. ne da bi predhodno sprožila relevantne postopke. V zvezi z vprašanjem, ali je tudi RS pred vtoževanjem finančnih popravkov (pri katerih se tudi vtožuje škoda v zvezi z domnevnimi kršitvami javnega naročanja) dolžna sprožiti ustrezne postopke pred Državno revizijsko komisijo (v nadaljevanju: DKOM), ki je po zakonu specializiran tribunal za reševanje očitkov s področja javnega naročanja, je bilo večkrat načelno zavzeto stališče, da sprožitev revizije pred DKOM ni procesna predpostavka za zahtevek na plačilo finančnega popravka.⁴⁸⁶

Vendar pa so se sodišča v zvezi s tem ukvarjala predvsem le z vprašanjem vloženega zahtevka s strani države pred DKOM kot morebitne procesne predpostavke za vložitev tožbe na plačilo finančnih popravkov v razmerju

484 UPRS sodba IV U 267/2009 z dne 5. 10. 2010, tč. 7.

485 Prav tam. Še dodatno pa je v zvezi s tem poudarkom opozorilo tudi na svojo predhodno prakso v UPRS sodbi I U 1546/2009 z dne 30. 6. 2010.

486 Gl. npr. VSL sodbo in sklep I Cpg 273/2017 z dne 9. 5. 2018, tč. 7; VSL sodbo I Cpg 316/2019 z dne 20. 11. 2019, tč. 6, VSL sklep I Cpg 288/2017 z dne 5. 2. 2019, tč. 18 in nasl.

do upravičenca, niso pa razmišljala o širšem kontekstu takšne opustitve v luči pravnih dolžnosti RS. V zvezi s tem je kasnejša praksa Višjega sodišča sicer ponovila, da sprožitev postopkov pred DKOM ne pomeni procesne predpostavke za vložitev tožbe na plačilo finančnih popravkov, vendar pa kljub temu lahko predstavlja razlog za zavrnitev tožbe Republike Slovenije v zvezi s tem, še posebej v primerih, ko je Republika Slovenija že vnaprej vedela za predmetne postopke javnega naročanja oz., *a fortiori*, za domnevne kršitve pravil javnega naročanja, pa kljub temu, da je bila aktivno legitimirana, ni sprožila ustreznih postopkov pred DKOM. Pri tem se je oprla tako na pogodbene obveznosti države kot stranke pogodbe o sofinanciranju kot na javnopravne vidike, kot izhajajo med drugim iz nacionalnih predpisov.⁴⁸⁷ Tudi nadaljnja sodba je s tega vidika zaključila, da takšna opustitev s strani države v konkretnem primeru terja zavrnitev njenega zahtevka na plačilo finančnega popravka ob sklicevanju na (domnevne) nepravilnosti, glede katerih je bila sama opustila dolžno postopanje pred DKOM, ki bi ga bila mogla in morala podvzeti.⁴⁸⁸

Izpostavljene vidike pa je kasnejša sodna praksa (zopet) povsem prezrla, saj jih nato Višje sodišče glede očitkov opustitve dolžnega ravnanja države zaradi nepostopanja pred DKOM ni več vsebinsko opredelilo, temveč je zgolj pavšalno omenilo, da postopanje pred DKOM naj ne bi bilo dolžnost

487 VSL sodba I Cpg 531/2018 z dne 26. 11. 2019, tč. 16: »[...] sodišče je v 33. točki obrazložitve izrecno navedlo, da ne gre za procesno predpostavko za vložitev tožbe. Vendar to ne pomeni, da morebitna pasivnost stranke pri uveljavljanju svojih pravic ne more vplivati na vsebinsko presojo utemeljenosti zahtevka. Sodišče prve stopnje je v 6. in 7. točki obrazložitve prepričljivo pojasnilo, da je bilo Ministrstvo za finance – MF še pred izvedbo obeh spornih postopkov oddaje javnega naročila seznanjeno o njuni izvedbi s strani tožene stranke, kakor tudi, da se na obvestila ni odzvalo. Zato torej navedbe tožeče stranke, da je UNP za nepravilnosti izvedel šele naknadno, ne ustrezajo dejanskim ugotovitvam. Ker je tožeča stranka oz. njen organ, katerega organ v sestavi je revizijski organ v tem postopku – UNP, vedela za izvedbo spornih postopkov oddaje javnih naročil, še preden sta bili (sedaj očitani) naročili sploh oddani, in nanjo ni ustrezno ukrepala, v (internem) razmerju do tožene stranke, ki temelji na Pogodbi o sofinanciranju, ne more uspeti s povrnitvenim zahtevkom. Kot je pravilno ugotovilo sodišče prve stopnje, tožeča stranka ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 2. člena Uredbe RS 17/09, ki od udeležencev terja ustrezno stopnjo skrbnosti v obliki pravočasnega in izčrpnega medsebojnega obveščanja, in tega v kasnejši fazi ne more (uspešno) sanirati.«

488 VSM sodba I Cpg 85/2020 z dne 18. 6. 2020, tč. 21: »Nadalje prav tako ne gre pritrditi stališču pritožbe, da tožnica ni imela legitimacije za vložitev revizije na DKOM. V skladu z določbo drugega odstavka 9. člena tedaj veljavnega Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja [...] lahko v primeru, če je bil ali bi lahko bil, zaradi ravnanja naročnika ogrožen javni interes, vložijo zahtevek za revizijo tudi Državno pravobranilstvo Republike Slovenije, ministrstvo, pristojno za finance ali urad, pristojen za varstvo konkurence. Organi iz prejšnjega stavka lahko zahtevek za revizijo vložijo kadarkoli med potekom postopka, vendar najkasneje do dokončnosti odločitve o dodelitvi javnega naročila oziroma priznanju sposobnosti. Njena pasivnost ob vedenju za vse relevantne okoliščine primera je v konkretnem primeru razlog za zavrnitev njenega zahtevka napram toženki [...]«

države – česar pa vsebinsko ni pojasnilo, temveč je zgolj omenilo nekatere judikate Vrhovnega sodišča, ki naj bi na to vprašanje domnevno že celovito vsebinsko odgovorili (s čimer se sicer ne morem strinjati).⁴⁸⁹ Je pa po moji oceni sicer evidentno, da takšna stališča temeljno odstopajo od zgoraj navedenih pojasnil generalne pravobranilke Sodišča EU. S tega vidika gre v zadnji zadevni praksi zaznati tudi neposredno notranje kontradiktorno neskladje, saj sodišča na eni strani tudi sama priznavajo in ugotavljajo, da je »v pravu EU [...] za zagotavljanje zakonite rabe teh sredstev vzpostavljen večstopenjski kontrolni mehanizem, v skladu s katerim je primarna odgovornost za izvajanje vseh načel in prava EU pri dodeljevanju in porabi sredstev na državah članicah (prim. člene 60, 62, 70 in 98 Uredbe 1083/2006)«⁴⁹⁰ – obenem pa ne morejo mimo zgoraj citirane sodne prakse Vrhovnega sodišča, ki je nazadnje celo prepovedalo kot »nedopusten« vsakršen očitek v smeri, da morebiti sistem upravljanja in nadzora Republike Slovenije ni popoln.⁴⁹¹

489 VSL sodba I Cpg 284/2020 z dne 15. 12. 2020, tč. 25 : »V razveljavitvenem sklepu je višje sodišče že pojasnilo (28. točka), da je potrditev izbranega izvajalca pred sklenitvijo Pogodbe o sofinanciranju irelevantna za presojo utemeljenosti obravnavanega zahtevka, ker je sodna praksa že razrešila vprašanje, da se lahko nepravilnosti ugotavljajo tudi naknadno (III Ips 157/2015, 159/2015, 160/2015 in 11/2016, vse z dne 18. 4. 2017 in III Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019). Pravna podlaga za to je četrti odstavek 14. člena Pogodbe o sofinanciranju. Prav tako je v razveljavitvenem sklepu pojasnilo (19. točka), da četudi bi držalo, da bi nepravilnosti v postopku oddaje javnega naročila tožeča stranka lahko uveljavljala pred DKOM, ni mogoče zaključiti, da je bila to njena dolžnost, kar bi utemeljevalo nedopustnost obravnavanega zahtevka. Glede na jasen odgovor na to vprašanje nadaljnja obrazložitev ni potrebna.«

490 VSL sodba I Cpg 686/2020 z dne 29. 9. 2022, tč. 11.

491 Prav tam, tč. 18.

3.9. Pravna narava zahtevka/tožbe na uveljavitev finančnih popravkov

3.9.1. Razmejitve med finančnim popravkom in upravno kaznijo

Na tem mestu je treba najprej še enkrat izpostaviti, da Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti temeljno razlikuje med »upravnimi ukrepi« (člen 4) in »upravnimi kaznimi«⁴⁹² (člen 5), pri čemer finančne popravke definira kot upravne ukrepe.⁴⁹³ Gre torej za dva različna pravna instituta.

Delitev med obema zadevnima pravnima institutoma je treba vsled večje jasnosti še enkrat poudariti tudi na tem mestu. V nacionalnih postopkih, ki se nanašajo na izvedbeni del sofinanciranja iz skladov EU v »kmetijskem delu«, se namreč procesna odmera tovrstnih upravnih kazni vrši v istem postopku kot odmera finančnega popravka. Z drugimi besedami: v zvezi z nacionalno ureditvijo postopkov, ki se nanašajo na odmerjanje oziroma uveljavljanje finančnih popravkov, lahko s tega vidika razločujemo dva tipa postopkov:

1. postopki, ki se nanašajo (le) na uveljavljanje finančnega popravka;
2. postopki, v katerih se poleg uveljavljanja finančnega popravka odloča tudi glede morebitne (dodatne, vzporedne) upravne kazni. Ta, drugi tip

492 Člen 5 uredbe o zaščiti finančnih interesov, ki temeljno opredeljuje zadevne upravne kazni, določa:

»1. Za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti so predvidene naslednje upravne kazni:

- a) plačilo upravne denarne kazni,
- b) plačilo večjega zneska od neupravičeno prejetega ali utajenega zneska in, kjer je primer-no, obresti; znesek se določi v skladu z odstotkom, ki se določi s posebnimi predpisi, in ne sme presegati nujno potrebne ravni, ki še ima odvrčilni učinek;
- c) odvzem celotne ali dela koristi, prejete po predpisih Skupnosti, tudi če se je subjekt ne-upravičeno okoristil samo iz dela te koristi;
- d) izključitev iz ali odvzem koristi za obdobje, ki sledi obdobju, v katerem je nepravilnost nastala;
- e) začasni odvzem dovoljenja ali priznanja, ki je potrebno za udeležbo v programu pomoči Skupnosti;
- f) izguba garancije ali pologa, predloženega za izpolnitev pogojev določenih s predpisi, ali povračilo zneska izplačanega za neupravičeno sproščeno garancijo;
- g) druge kazni, ki so po vrsti in obsegu enakovredne ter izključno gospodarske narave, predvidene v sektorskih predpisih, ki jih je sprejel Svet v skladu s posebnimi zahtevami za-devnih sektorjev in v skladu z izvedbenimi pristojnostmi, ki jih na Komisijo prenese Svet.«

493 Gl. tudi poglavje 2.3.

postopka, je po razumevanju avtorja prisoten le v zadevah s področja kmetijskih skladov.

Ob navedenem gre temeljno vsebinsko izpostaviti zgolj, da temeljno razliko med upravnimi ukrepi (finančnimi popravki) in upravnimi kaznimi predstavlja subjektivni element na strani (domnevnega) kršitelja: upravna kazen je namreč skladno s citirano dikcijo predpisa predvidena (le) za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti – kar mora torej biti v postopku, v katerem se odmerja, tudi (dodatno) vsebinsko obravnavano.⁴⁹⁴ Pri tem pa vprašanje upravnih kazni v smislu pravnih okvirov zadevne uredbe prava EU – ki odpira tudi številne pomembne pravne dileme še posebej s področja kaznovalnega prava⁴⁹⁵ – sicer vsebinsko presega namen in vsebinske okvire te monografije oz. na tem mestu obravnavano materijo finančnih popravkov.

3.9.2. Dosedanja sodna praksa glede opredelitve zahtevka na plačilo finančnih popravkov

Sodna praksa rednih sodišč si je pri reševanju posameznih sporov v zvezi s finančnimi popravki (tj. pogodbenih sporov iz naslova pogodb

494 UPRS sodba I U 1513/2015 z dne 4. 10. 2016, tč. 16–17: »Utemeljeno pa tožnica ugotavlja izreku upravne kazni. Kot sankcijo je toženka uporabila znižanje za dvakratnik ugotovljenih neupravičenih stroškov, na podlagi prvega in drugega pododstavka prvega odstavka 63. člena Uredbe 809/2014. V tretjem pododstavku prvega odstavka 63. člena Uredbe 809/2014 je navedeno, da se kazni ne uporabijo, če lahko upravičenec (tožnica) pristojnemu organu zadovoljivo dokaže, da ni kriv za vključitev neupravičenega zneska ali če je pristojni organ drugače prepričan, da za to ni kriv zadevni upravičenec. Da lahko toženka izreče upravno kazen je, ob pravilni uporabi 63. člena Uredbe 809/2014, dolžna predložiti upravičencu rezultate postopka, ki se nanašajo na zahtevane upravičene stroške, ker drugače upravičenec ne more izkoristiti pravice do obrambe v zvezi z vključitvijo neupravičenega zneska v zahtevek, ki mu jo omogoča citirana določba. Ker toženka ni vodila skrajšanega ugotovitvenega postopka, je bila dolžna upoštevati določbi 9. in 146. člena ZUP in tožnici dati možnost, da se pred odločitvijo v zadevi izreče o rezultatih ugotovitvenega postopka in ji s tem da možnost, da se kazni ne uporabijo. Tožnično sklicevanje na pravnomočnost odločbe z dne 16. 6. 2014 pomeni tudi uveljavljanje okoliščin, da tožnica ni kriva za vključitev neupravičenega zneska v zahtevo za izplačilo sredstev. Kršitev postopka je vplivala na pravilno in popolno ugotovljeno dejansko stanje v zvezi z naloženo upravno kaznijo ter posledično na vprašanje pravilne uporabe materialnega prava. // V 56. členu ZKme-1 je določeno, da kolikor zahtevek stranke izpolnjuje pogoje iz predpisov, javnega razpisa in odločbe o pravici do sredstev, organ odobri in sredstva izplača na strankin račun, če pa zahtevku stranke ni v celoti ugodeno, odloči z odločbo. Torej tudi glede na citirano določbo ZKme-1 je pred odločitvijo stranki treba dati možnost, da se izjavi o odločilnih dejstvih, tako za izplačilo sredstev kot za izrek upravne kazni.« V zvezi s tem glej tudi npr.: UPRS sodba III U 181/2016 z dne 18. 3. 2019, tč. 44 in nasl.; VSRS sklep X Ips 117/2020 z dne 10. 2. 2021, tč. 30 in nasl.

495 V zvezi s tem gl. tudi npr. Tičar, B. in Primec, A.: 2019, str. 11–25; Miklič, M., 2019b; Voorde, J. M.: 2015; idr.

o sofinanciranju) v zadnjih letih večkrat zastavila vprašanje o tem, kaj Republika Slovenija z vtoževanjem (domnevne) terjatve na plačilo nekega zneska, ki ga imenuje »finančni popravek«, sploh zahteva. V zvezi s tem v praksi Višjega sodišča najprej zasledimo povzemanje besedila smernic za pavšalno odmerjanje finančnih popravkov, na katere se je sklicevala Republika Slovenija, oz. tam citiranih določb Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropske skupnosti. Na tej podlagi je sodišče navedlo, da je namen finančnih popravkov zaščita finančnih interesov Evropske unije, pri čemer naj bi takim interesom, kot gre razumeti, nasprotovale nepravilnosti na področju oddaje javnih naročil, ki pomenijo »vsako kršitev zakonodaje, ki je ali bi lahko škodljivo vplivala na proračun EU ali proračunska sredstva«, glede česar se Višje sodišče zopet sklicuje na smernice.⁴⁹⁶ Višje sodišče je torej najprej zgolj splošno identificiralo finančne popravke kot inštrument zaščite (le) finančnih interesov EU (in torej ne države članice), pri čemer pa se v tej svoji praksi (še) ni opredelilo do vprašanja pravne narave tovrstnega zahtevka.

Korak naprej v tej smeri zasledimo nekaj let kasneje, ko je Višje sodišče v konkretni zadevi tožbe na plačilo finančnih popravkov zavrnilo kategorizacijo zahtevka na plačilo finančnih popravkov kot zahtevka na plačilo pogodbene odškodnine. Dasiravno ob tem (še vedno) ni podalo neposrednega odgovora, kako samo karakterizira zadevni zahtevek, pa gre razbrati, da ga razume kot zahtevek pogodbenopravne narave.⁴⁹⁷

496 VSL sodba I Cpg 1215/2013 z dne 23. 10. 2013, tč. 9: »Pritožbeno sodišče poudarja, da je namen finančnih popravkov zaščita finančnih interesov Evropske Unije. Nepravilnosti, ugotovljene pri izvajanju postopkov oddaje javnih naročil, glede na besedilo Smernic pomenijo vsako kršitev zakonodaje, ki je ali bi lahko škodljivo vplivala na proračun EU ali proračunska sredstva, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev bodisi z neupravičenimi izdatki. [opomba pod črto: Definicija je v Smernice povzeta iz člena 1(2) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. december 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropske skupnosti.] Tožena stranka bi tako morala podati tudi ustrezno trditveno podlago, da zamenjava ponudnikov v postopku javnega naročanja, s katerim je bila sicer ustrezno seznanjena že v fazi podpisa Pogodbe, predstavlja takšno kršitev pravil javnega naročanja, ki je oziroma bi lahko škodljivo vplivala na porabo proračunskih sredstev.«

497 VSL sklep I Cpg 288/2017 z dne 5. 2. 2019, tč. 9–10: »Sodišče prve stopnje je zahtevek tožeče stranke pravno okvalificiralo kot zahtevek za povračilo škode zaradi kršitve Pogodbe o sofinanciranju in ga v nadaljevanju presojalo na podlagi 243. člena Obligacijskega zakonika. Zahtevku je ugodilo v delu, ki se nanaša na povračilo sredstev, ki jih je tožeča stranka financirala iz lastnih sredstev. // Po prepričanju višjega sodišča je sodišče prve stopnje zmotno ocenilo pravno naravo tožbenega zahtevka; tožeča stranka toženi stranki po vsebini ne očita kršitve Pogodbe o sofinanciranju, temveč trdi, da je tožena stranka že pred njeno sklenitvijo, v postopku izbire izvajalca projekta, kršila pravila postopka javnega naročanja. Posledično naj bi ji, na podlagi četrtega odstavka 14. člena Pogodbe o sofinanciranju, upravičeno znižala sofinancirana sredstva.«

Z vprašanjem namena zahtevkov na plačilo finančnih popravkov se je nato ukvarjalo Vrhovno sodišče v VSRS sklepu III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019. Le-to je iz judikata Sodišča EU splošno povzelo, da se iz skladov EU lahko sofinancirajo le projekti, ki izkazujejo skladnost s pravom EU in nacionalnim pravom, ter ob izpostavljanju dolžnosti Republike Slovenije kot države članice, da prekliče financiranje iz evropskih sredstev, če ugotovi nepravilnosti pri uporabi predpisov Unije ali nacionalne zakonodaje, izhajalo iz opredelitev pojma finančnih popravkov, kot ga je podalo v svoji praksi Sodišče EU, ter je pri tem tudi zapisalo: »Finančni popravek pomeni vračilo koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja. Ne pomeni kazni, temveč je zgolj posledica ugotovitve, da zahtevani pogoji za pridobitev koristi iz ureditve Unije niso bili spoštovani, zaradi česar je pridobljena korist neupravičena (SEU v združenih zadevah C-260/14 in C-261/14, točka 50). Namen finančnih popravkov je torej ponovno vzpostaviti stanje, ko so vsi odhodki, prijavljeni za sofinanciranje iz strukturnih ukrepov, zakoniti in pravilni ter usklajeni s pravili in predpisi, ki veljajo na nacionalni ravni in ravni unije.«⁴⁹⁸

V nadaljnjem razvoju sodne prakse je Višje sodišče še enkrat poudarilo, da je Sodišče EU finančnim popravkom odreklo kaznovalno naravo, iz česar je posebej izpeljalo, da mora država kot tožnik v zvezi s svojimi zahtevki na plačilo finančnih popravkov konkretno in določno – ne pa zgolj abstraktno in hipotetično – trditi (in dokazovati) tudi obstoj škode/finančnih posledic domnevne kršitve upravičenca. Obenem pa je izrecno pustilo odprto vprašanje, ki si ga je samo zastavilo, tj. ali ima zahtevek na plačilo finančnih popravkov »naravo pavšalne odškodnine ali naravo neupravičeno prejete koristi«.⁴⁹⁹

V istem časovnem okviru je o zahtevku na plačilo finančnih popravkov odločal tudi drug senat Višjega sodišča, ki je najprej prav tako zavzel stališče, da finančni popravki nimajo pravne narave kazni, ter v konkretnem primeru, ko je pogodba o sofinanciranju po ugotovitvi tega sodišča vsebovala tudi poseben dogovor o finančnih popravkih, zavrnil stališče,

498 VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019, tč. 14.

499 VSL sodba I Cpg 316/2019 z dne 20. 11. 2019, tč. 13: »Zgolj hipotetična možnost, da bi opisana kršitev na sistemski ravni lahko imela takšne odvrčilne učinke, ne zadostuje. V zadevi ni šlo za sistemsko kršitev. Povsem abstraktna analiza posrednih finančnih učinkov posamične kršitve (kot sistemske kršitve) bi pomenila, da imajo finančni popravki naravo kazni. Sodišče EU pa je finančnim popravkom odreklo kaznovalno naravo. Ne glede na to, ali imajo naravo pavšalne odškodnine ali naravo neupravičeno prejete koristi, je po mnenju pritožbenega sodišča z ozirom na stališča, ki jih je sodišče EU že zavzelo v predstavljenih sodbah, treba upoštevati vse dejanske okoliščine posameznega primera in ugotoviti, ali bi lahko imela konkretna kršitev finančni vpliv na proračun EU.«

da bi se tak dogovor pravno opredelilo kot dogovor o pogodbeni kazni. Zavzel pa je tudi pravno naziranje v zgoraj izpostavljeni dilemi, in sicer je zagovarjal mnenje, da gre za zahtevek odškodninskopravne narave, kar je argumentiral z naslednjih vidikov: Prvič, terjatev tožeče stranke temelji na kršitvi pogodbe o sofinanciranju. Posledično, glede na zgoraj izpostavljeno binarnost potencialnih opcij, ne more iti za neupravičeno obogatitev, temveč lahko gre le za odškodninskopravno zadevo. Drugič, tudi smernice COCOF, na katere se je v konkretnem primeru pogodba o sofinanciranju sklicevala,⁵⁰⁰ uveljavitev finančnih popravkov vežejo na nastanek škode, po pojasnilu sodišča pa terjajo še izpolnitev predpostavk, da je škoda posledica kršitve predpisov s področja javnega naročanja in da nepravilnost izvira iz sfere tožene stranke. Po stališču, ki ga je zavzelo sodišče v tej zadevi, gre torej pri zahtevku na plačilo finančnih popravkov za (poslovno) odškodninsko odgovornost, pri čemer sta se pogodbeni stranki s sklicevanjem na uporabo smernic COCOF med ostalim dogovorili, kako bo določena višina škode v primerih, ko je ni mogoče natančno ugotoviti, kar ima naravo dogovora o pavšalni odškodnini.⁵⁰¹

V tretji zadevi, ki so jo obravnavala Višja sodišča v istem časovnem okviru, pa je sodišče zaključilo, da naj bi šlo pri uveljavljanju finančnega popravka za zahtevek na plačilo neupravičene obogatitve. Pri tem pa je (sicer skopo) pojasnilo, da naj bi domnevno nespoštovanje oz. kršenje »pogojev za pridobitev koristi iz ureditve Unije« s strani upravičenca povzročilo,

500 O smernicah gl. poglavje 3.7.

501 VSK sklep Cpg 135/2019 z dne 21. 11. 2019, tč. 8: »V pritožbenem postopku toženka ne nasprotuje tožbenim navedbam in (na njihovi podlagi dejanskim ugotovitvam sodišča prve stopnje), da je pri izbiri soinvestitorja kršila predpise o javnem naročanju, vztraja pa zlasti, da tožeči stranki zaradi teh kršitev ni nastala nobena škoda. Slednje je v predmetni zadevi eno od odločilnih dejstev, saj brez škode odškodninska obveznost ne more nastati. Terjatev tožeče stranke ima namreč lahko le odškodninsko naravo (kot bo podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju te obrazložitve), saj temelji na kršitvi pogodbe.« Tč. 11: »Pritožbeno sodišče pa soglaša s pritožnikom, da je sodišče prve stopnje napačno razlagalo pravno naravo dogovora o finančnih popravkih kot dogovora o pogodbeni kazni. Smernice COCOF določajo v točki 1.3., da se stopnje finančnih popravkov uporabljajo, kadar ni mogoče natančno kvantitativno določiti finančnih posledic za zadevno naročilo in da se ne bo izvedel noben popravek, ko je nepravilnost samo formalne narave, brez kakršnegakoli dejanskega ali možnega finančnega učinka. Če je tako, ne gre za pogodbeno kazen, saj obveznost plačila pogodbene kazni nastane s kršitvijo pogodbe, ne glede na nastanek ali višino škode. Uveljavitev finančnih popravkov pa je po Smernicah COCOF vezana na nastanek škode. Poleg tega pa morajo biti, da tožeča stranka lahko uveljavi finančne popravke, izpolnjene še druge predpostavke, to je, da je škoda posledica kršitve predpisov s področja javnega naročanja in da nepravilnost izvira iz sfere tožene stranke. Gre torej za (poslovno) odškodninsko odgovornost. Pogodbeni stranki sta se s sklicevanjem na uporabo Smernic COCOF med ostalim dogovorili, kako bo določena višina škode v primerih, ko je ni mogoče natančno ugotoviti. Po svoji pravni naravi je to dogovor o pavšalni odškodnini.«

da je »odpadla pravna podlaga« za sofinanciranje.⁵⁰² Taki argumentaciji je Višje sodišče smiselno pritrdilo tudi v nadaljevanju, saj tudi v drugih zadevah nato zasledimo stališča, da je v pogodbi med strankama urejena »situacija« finančnih popravkov, po kateri je dolžan upravičenec vračati neupravičeno prejeta sredstva.⁵⁰³

Tožbo na plačilo finančnih popravkov je nato zopet obravnavalo Vrhovno sodišče, ki se je v VSRS sklepu III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020 sklicevalo na dolžnost držav, da delno ali v celoti preklicajo financiranje iz evropskih sredstev v primeru ugotovljenih nepravilnosti. Pri tem je ponovilo svoja predhodna stališča, da finančni popravek pomeni vračilo neupravičeno prejete koristi ter da ne pomeni kazni. Zavrnilo pa je tudi stališča o odškodninskopravni naravi tovrstnih tožbenih zahtevkov, saj je, kot je navedlo, v svoji pretekli praksi že pojasnilo, »da finančni popravek pomeni vračilo koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja«, kar pa naj bi odškodninskopravno naravo izključevalo. Kakršnekoli dodatne vsebinske argumentacije za tako svoje naziranje Vrhovno sodišče ni podalo. Prav tako se ni opredelilo do zgoraj podanih stališč o tem, da naj bi šlo pri predmetnih zahtevkih za tožbe na vračilo neupravičene obogatitve.⁵⁰⁴

Ob tako nerazrešeni predmetni pravni dilemi glede pravne narave zahtevka na plačilo finančnega popravka je nato Višje sodišče zaključilo, da gre za »*sui generis* zahtevek, ki se presoja po konkretnih predpostav-

502 VSL sodba I Cpg 531/2018 z dne 26. 11. 2019, tč. 8: »Višje sodišče soglaša s presojo sodišča prve stopnje, ki je primarni tožbeni zahtevek presojalo po pravilih neupravičene obogatitve. Sodišče je pravilno pojasnilo, da je Sodišče Evropske Unije – SEU v združenih zadevah C-260/14 in C-261/14 zapisalo, da je namen finančnih popravkov v odvzemu neupravičeno pridobljene koristi v primerih, ko zahtevani pogoji za pridobitev koristi iz ureditve Unije niso bili spoštovani. Navedeno stališče tako terja presojo skladno z določbami o neupravičeni obogatitvi na podlagi odpadle pravne podlage – neizpolnitve zahtevanih pogojev za pridobitev sredstev iz proračuna EU.«

503 VSL sodba I Cpg 421/2018 z dne 4. 12. 2019, tč. 11: »Finančni popravek pomeni vračilo koristi (sredstev), ki je (so) bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja. Ne pomeni kazni, temveč je zgolj posledica ugotovitve, da zahtevani pogoji za pridobitev koristi iz Unije niso bili spoštovani, zaradi česar je pridobljena korist neupravičena. Takšno situacijo sta stranki v obravnavanem primeru pogodbeno uredili v tretjem odstavku 13. člena Pogodbe o sofinanciranju. Ta namreč določa, da, če je upravičenec prejel izplačilo sredstev, pa se pozneje pri nadzoru izkaže, da neupravičeno, je dolžan takoj vrniti neupravičeno prejeta sredstva skupaj z zamudnimi obrestmi od dneva prejema sredstev do dneva vračila.« Dobesedno enako tudi VSL sodba I Cpg 346/2018 z dne 10. 12. 2019.

504 VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020, tč. 10 in nasl.

kah». ⁵⁰⁵ Nato pa se je s tem vprašanjem VSRS ukvarjalo še v sklepu III Ips 1/2021 z dne 18. 5. 2021, kjer je še navedlo, da gre pri zahtevkih iz naslova finančnih popravkov »po naravi za povračilne zahteve«, skladno s katerimi »se ponovno vzpostavi stanje, ko so vsi odhodki, prijavljeni za sofinanciranje iz strukturnih skladov, zakoniti in pravilni ter usklajeni s pravili in predpisi, ki veljajo na nacionalni ravni in ravni EU«, pri čemer je pravno podlago za tožbo na plačilo finančnih popravkov našlo v določbah šestega odstavka 53. člena Uredbe 1605/2002. ⁵⁰⁶

3.9.3. Razprava

Ob izhodiščih za diskusijo glede pravne narave zahtevka na plačilo finančnih popravkov, kot jih ponuja zgoraj citirana sodna praksa, je treba po oceni avtorja razmislek pričeti na podlagi izhodišča, da gre pri institutu finančnega popravka za institut prava EU – in ne nacionalnega prava. Glede namena, pravne narave in pravnih okvirov tega instituta je treba tako razmišljati in ga razlagati s stališča prava EU.

Izhodiščno gre po moji oceni v iskanju odgovora na zastavljeno vprašanje še enkrat celostno pogledati namen in sistemski pomen instituta finančnih popravkov, kot smo ga obravnavali v 1. poglavju. Kot je opredeljeno tam, je prosti trg že od samih temeljev nastanka evropske integracije naprej pravilo, ki ga zasledujeta (gospodarska) politika in, posledično, pravna ureditev EU. Sofinanciranje iz skladov EU, ki zasleduje realizacijo določenih

505 VSL sodba I Cpg 322/2020 z dne 15. 12. 2020, tč. 12: »Višje sodišče je v razveljavitvenem sklepu I Cpg 288/2017 z dne 5. 2. 2019 zavzelo stališče, da vtoževana terjatev ni odškodninska (32. točka). [...] Višje sodišče vztraja pri naziranju, da zahtevek iz naslova finančnih popravkov ni odškodninski zahtevek. [...] je v primerljivih zadevah zavzeto stališče, da gre za zahtevek za vračilo koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja. Navedena opredelitev kaže na to, da gre za svojevrsten (sui generis) zahtevek, ki se presoja po konkretno opredeljenih postavkah.«

506 Tč. 13–15 obrazložitve: »Države članice z rednimi pregledi zagotovijo pravilno izvajanje ukrepov, ki se financirajo iz proračuna EU. Pri tem sprejmejo potrebne ukrepe za preprečevanje nepravilnosti in goljufij ter po potrebi začnejo sodni pregon za izterjavo nepravilno plačanih sredstev (člen 53, odstavek 6 Uredbe 1605/2002). Tak postopek je tudi obravnavani. // Država članica tako izvede potrebne finančne popravke v povezavi s posameznimi nepravilnostmi, ki so odkrite v delovanju projektov ali operativnih programov. Popravki države članice obsegajo preklic celote ali dela javnega prispevka iz operativnega programa (relevantni del člena 98, odstavek 2 Uredbe 1083/2006). // Iz navedene pravne podlage tako izhaja, da je izvedba in izterjava finančnih popravkov posledica ugotovljenih nepravilnosti. Gre enostavno za to, da upravičenec ni upravičen obdržati vseh predhodno odobrenih evropskih sredstev za financiranje svojega projekta, če se izkaže, da pri izvajanju projektov ni spoštovano pravo EU (PDEU ali akti, sprejetimi v skladu z njo; cit. zgoraj), vključno s pravom javnih naročil. S finančnimi popravki pa se, kot je bilo obrazloženo, ravno vzpostavi zakonito stanje, tj. stanje, kakršno bi bilo, če ne bi prišlo do nepravilnosti.«

politik, ki jih trg sam verjetno ne bi optimalno uresničil, pa je dopustna izjema od tega pravila, pri čemer je institut finančnih popravkov eden od korektivnih instrumentov, ki skrbi, da se sofinancerska sredstva porabijo v skladu z njihovim namenom – in torej ne prihaja do kvarnih vplivov za trg. Če nek subjekt prejme oziroma porabi sofinancerska sredstva iz skladov EU mimo (ozkih) okvirov izrecno dopuščene izjeme od pravila prostega trga, v okviru katere so mu bila dodeljena, teh sredstev ne sme obdržati, temveč jih mora vrniti (javnopravnemu) izplačevalcu.

Glede na navedeno izhodišče temeljni idejni namen tega instituta tako po oceni avtorja ni v iskanju restitucije dajalca sofinancerskih sredstev. Finančni popravki kot taki namreč na najbolj primarni ravni ne varujejo premoženja skladov EU, niti ne nacionalnih proračunov, ki praviloma prispevajo vsaj del sofinancerskih sredstev. Temveč primarno varujejo skupni trg EU: tj. preprečujejo, da bi upravičeni subjekt s sofinancerskimi sredstvi mimo konkurenčnih silnic pridobil neko ekonomsko korist, ki hkrati ne bi prispevala k uresničevanju politik relevantnega sklada EU (za katere obstaja politični konsenz, da so družbeno zaželene, ter jih dopuščamo kot eno od izjem od temeljnega cilja konkurence na trgu) oziroma ki bi, npr. zaradi načina dodelitve posameznemu poslovnemu subjektu (npr. zaradi kršitev pravil o javnem naročanju, ki naj bi tudi po naravi stvari po svojem primarnem namenu zagotavljala delovanje konkurenčnih silnic pri oddaji poslov z javnimi subjekti, poenost.), imela kvaren vpliv na delovanje tržnih silnic na skupnem trgu. Seveda pa imajo obenem tudi nalogo varovanja vsebinske pravilnosti porabe sofinancerskih sredstev iz proračuna sklada, tj. da so porabljena skladno z namenom in vsebinami, kot so v procesu zadevnega sodelovanja Komisije in držav članic oblikovane in usklajene pri operacionalizaciji sofinancerskih programov.

Drugič, na tem mestu je treba še enkrat poudariti temeljno pravno izhodišče za finančne popravke, ki izhajajo iz Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti. V pravu EU gre pri finančnih popravkih tako za »upravni ukrep« skladno z določbami člena 4 te uredbe – za razliko od »upravnih kazni« po členu 5 te uredbe. Pri tem temeljno razliko med obema kategorijama tvori subjektivni element na strani (domnevnega) kršitelja: medtem ko se upravni ukrep – torej finančni popravek – »praviloma odredi za vsako nepravilnost«, je namreč »upravna kazen« predvidena izključno (le) za »namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti«. Iz te dihotomije upravni ukrepi – upravne kazni, kot izhajajo iz določb zadevne uredbe, po razumevanju avtorja tudi temeljno izhajajo opozorila Sodišča o tem, da

finančni popravki ne pomenijo kazni. Če bi imeli kaznovalen element, bi namreč šlo za upravno kazen v smislu zadevne uredbe o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.

Tretjič, iz dikcije Uredbe št. 2988/95, uredb prava EU, ki so pravni okvir za delovanje skladov EU ter, v zvezi s tem, tudi iz ustaljene sodne prakse Sodišča je mogoče razbrati naslednje elemente, ki so nujni pogoj za vsakršno »odmerjanje« finančnih popravkov (tudi v različnih nacionalnih postopkih):

1. Izkazana mora biti neka nepravilnost oz. kršitev, ki mora biti pripisljiva upravičencu.
2. Pri višini odmerjanja finančnega popravka je treba upoštevati:

- a. naravo in resnost ugotovljene nepravilnosti ter

- b. finančno izgubo (sklada EU) oziroma element škode (ki je posledica zadevne nepravilnosti); v nadalj. poenost. »škoda«; pri tem je izkazanost vsaj potencialne škode obenem tudi *conditio sine qua non* za vsakršno odmerjanje finančnih popravkov. Ob tem še razumem, da je zadevni element lahko vsebinsko, kot zgoraj tudi že idejno nakazano, podan (le) v dveh potencialnih vidikih:

- i. z vidika škodljivega vpliva na trg in delovanje tržnih silnic – npr. zaradi kršitev pravil o javnem naročanju, ki so temeljno namenjene ravno preprečevanju škodljivih kvarnih vplivov na funkcioniranje prostega trga;

- ii. z vidika škodljivega vpliva na proračun EU ali proračunska sredstva bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu EU, bodisi z neupravičenimi izdatki teh sredstev (iz skladov EU) – kar izhaja neposredno iz definicije »nepravilnosti« v smislu Uredbe št. 2988/95.⁵⁰⁷

Glede na vse navedeno menim, da v našem »klasičnem« nacionalnem sistemu tožb ni neposredne ekvivalence zahtevku na plačilo finančnega popravka. Zato so po moji oceni neustrezna tako naziranja nacionalnih sodišč, ki so zahtevek na plačilo finančnega popravka skušala subsumirati pod (nacionalna) določila o neupravičeni obogatitvi, kot tudi tista, ki so

⁵⁰⁷ Ta vidik izpostavlja tudi Miklič, M., 2019a, str. 141: »Kršitev, ki takšnega škodljivega vpliva nima (nebistvena kršitev), se ne šteje za nepravilnost, kar posledično pomeni, da kljub zaznamim kršitvam takšne vrste ne more priti do finančnih popravkov, zavrnitve plačil ali drugih negativnih upravnih sankcij.«

razmišljala v smeri (nacionalne) odškodninskopravne opredelitve.⁵⁰⁸ Gre namreč za poseben zahtevek, pri obravnavi katerega je treba skladno z zahtevami prava EU upoštevati zgoraj taksativno naštete pravne kriterije oziroma vse vidike in okoliščine, ki jih je kot relevantne v zvezi s tem v svoji praksi opredelilo Sodišče.⁵⁰⁹

508 Na tem mestu naj morebiti zgolj v opombi dodam, da splošna nacionalna pravila glede neupravičene obogatitve oz. »neupravičene pridobitve« v 190. členu OZ določajo: »(1) Kdor je bil brez pravnega temelja obogaten na škodo drugega, je prejeta dolžan vrniti, če je to mogoče, sicer pa nadomestiti vrednost dosežene koristi. // [...] // (3) Obveznost vrnitve oziroma nadomestitve vrednosti nastane tudi, če kdo nekaj prejme glede na podlago, ki se ni uresničila ali je pozneje odpadla.« V zvezi s to opredelitvijo naletimo še posebej na naslednja problema: Upravičenec do sofinanciranja ni bil obogaten na škodo tožnika, tj. Republike Slovenije; oz. če bi morebiti že bil, bi to praviloma lahko veljalo le v manjšem delu, saj velikokrat del sofinancerskih sredstev iz skladov EU presega slovensko nacionalno finančno udeležbo. Prav tako pa imamo v primeru tožbe na plačilo finančnega popravka praviloma še vedno veljavno pravno podlago: pogodbo o sofinanciranju ter, nenazadnje, tudi upravni akt o pravici do sofinanciranja – ki torej zgolj zaradi domnevne kršitve nista kar »odpadla«, kot je navedlo sodišče v eni izmed zgoraj citiranih zadev. Drugič, tudi pri odškodninskopravnih terjatvah, ki morajo temeljno praviloma izpolnjevati naslednje predpostavke: protipravnost, krivda, škoda ter vzročna zveza, je problem že v tem, da Republika Slovenija, ki tak zahtevek uveljavlja, praviloma sploh ni v ničemer oškodovana.

509 S takšnim naziranjem se temeljno strinja tudi najbolj recentna praksa Višjega sodišča. VSL sodba I Cpg 286/2023 z dne 31. 8. 2023 v zvezi s tem namreč tudi splošno pojasnjuje, v tč. 24: »Pritožbeno sodišče še pripominja, da je institut finančnih popravkov ‚*sui generis*‘ institut evropskega prava. Zato se tudi škodljive posledice ne presojajo po strogih pravilih OZ o škodi [...] Utemeljenost zahtevkov za finančne popravke se presoja po posebnih predpostavkah, ki izhajajo iz evropskega prava [...]«

4

SKLEP

Sklepno gre najprej poudariti, da so finančni popravki – ki najbolj splošno definirano pomenijo preklic oziroma postopke v zvezi s preklicem/zavrnitvijo celote ali dela zahtevka za sofinanciranje projektov upravičenca do nepovratnih oz. sofinancerskih sredstev v primerih, ko so v EU-sofinanciranih projektih zaznane napake, ki so posledica (domnevnih) nepravilnosti –institut prava EU. Glede namena, pravne narave in pravnih okvirov tega instituta je treba tako razmišljati in ga razlagati s stališča prava EU.

Eno temeljnih idejnih izhodišč EU pri tem je zagotovo cilj skupnega trga, na katerem veljajo pravila proste konkurence. Prosti trg je tako že od samih temeljev nastanka evropske integracije naprej pravilo, ki ga zasledujeta (gospodarska) politika in, posledično, pravna ureditev EU. Sofinanciranje iz skladov EU, ki zasleduje realizacijo določenih politik, ki jih trg sam verjetno ne bi optimalno uresničil, pa dopustna izjema od tega pravila; pri tem je institut finančnih popravkov eden od korektivnih instrumentov, ki skrbi, da se sofinancerska sredstva porabijo v skladu z njihovim namenom – in torej ne prihaja do kvarnih vplivov za trg. Če nek subjekt prejme oziroma porabi sofinancerska sredstva iz skladov EU mimo (ozkih) okvirov izrecno dopuščene izjeme od pravila prostega trga, v okviru katere so mu bila dodeljena, teh sredstev ne sme obdržati, temveč jih mora vrniti (javnopravnemu) izplačevalcu.

Glede na navedeno izhodišče temeljni idejni namen tega instituta tako po moji oceni ni v prizadevanju za restitucijo sofinancerskih sredstev dajalcu. Finančni popravki kot taki namreč na najbolj primarni ravni ne varujejo premoženja skladov EU, niti ne nacionalnih proračunov, ki praviloma prispevajo vsaj del sofinancerskih sredstev. Temveč primarno varujejo skupni trg EU: tj. preprečujejo, da bi upravičeni subjekt s sofinancerskimi sredstvi mimo konkurenčnih silnic pridobil neko ekonomsko korist, ki hkrati ne bi prispevala k uresničevanju politik relevantnega sklada EU (za katere obstaja politični konsenz, da so družbeno zaželene, ter jih dopuščamo kot eno od izjem od temeljnega cilja konkurence na trgu) oziroma ki bi, npr. zaradi načina dodelitve posameznemu poslovnemu subjektu (npr. zaradi kršitev pravil o javnem naročanju, ki naj bi tudi po naravi stvari po svojem primarnem namenu zagotavljala delovanje konkurenčnih silnic pri oddaji poslov z javnimi subjekti, poenost.) imela kvaren vpliv na delovanje tržnih silnic na skupnem trgu. Seveda pa imajo obenem tudi nalogo varovanja vsebinske pravilnosti porabe sofinancerskih sredstev iz proračuna sklada, tj. da so porabljena skladno z namenom in vsebinami, kot so v procesu zadevnega sodelovanja Komisije in držav članic oblikovane in usklajene pri operacionalizaciji sofinancerskih programov.

Drugič, na tem mestu je treba podčrtati tudi neposredno pravno izhodišče za finančne popravke, ki izhaja iz Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti. V pravu EU gre pri finančnih popravkih tako za »upravni ukrep« skladno z določbami člena 4 te uredbe – za razliko od »upravnih kazni« po členu 5 te uredbe. Temeljno razliko med obema kategorijama tvori subjektivni element na strani (domnevnega) kršitelja: medtem ko se upravni ukrep – torej finančni popravek – »praviloma odredi za vsako nepravilnost«, je namreč »upravna kazen« predvidena izključno za »namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti«. Iz te dihotomije upravni ukrepi – upravne kazni, kot izhaja iz določb zadevne uredbe, po razumevanju avtorja tudi temeljno izhajajo opozorila Sodišča o tem, da finančni popravki ne pomenijo kazni. Če bi imeli kaznovalni element, bi namreč šlo za upravno kazen v smislu zadevne uredbe o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.

Iz dikcije Uredbe št. 2988/95, uredb prava EU, ki tvorijo pravni okvir za delovanje skladov EU ter, v zvezi s tem, tudi iz ustaljene sodne prakse Sodišča pa je pri tem mogoče razbrati naslednje elemente, ki so nujni pogoj za vsakršno »odmerjanje« finančnih popravkov (tudi v različnih nacionalnih postopkih):

1. Izkazana mora biti neka nepravilnost oz. kršitev, ki mora biti pripisljiva upravičencu.
2. Pri višini odmerjanja finančnega popravka je treba upoštevati:
 - a. naravo in resnost ugotovljene nepravilnosti ter
 - b. finančno izgubo (sklada EU) oziroma element škode (ki je posledica zadevne nepravilnosti), v nadalj. poenost. »škoda«; pri tem je izkazanost vsaj potencialne škode obenem tudi *conditio sine qua non* za vsakršno odmerjanje finančnih popravkov. Zadevni element je lahko vsebinsko podan (le) v dveh potencialnih vidikih:
 - i. z vidika škodljivega vpliva na trg in delovanje tržnih silnic – npr. zaradi kršitev pravil o javnem naročanju, ki so temeljno namenjena ravno preprečevanju škodljivih kvarnih vplivov na funkcioniranje prostega trga;
 - ii. z vidika škodljivega vpliva na proračun EU ali proračunska sredstva bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu EU, bodisi z neupravičenimi izdat-

ki teh sredstev (iz skladov EU) – kar izhaja neposredno iz definicije »nepravilnosti« v smislu Uredbe št. 2988/95.

Glede na vse navedeno menim, da v našem »klasičnem« nacionalnem sistemu tožb ni neposredne ekvivalence zahtevku na plačilo finančnega popravka. Zato so po moji oceni neustrezna tako naziranja nacionalnih sodišč, ki so zahtevek na plačilo finančnega popravka skušala subsumirati pod (nacionalna) določila o neupravičeni obogatitvi, kot tudi tista, ki so razmišljala v smeri (nacionalne) odškodninskopravne opredelitve. Gre namreč za zahtevek, pri obravnavi katerega je treba skladno z zahtevami prava EU upoštevati zgoraj taksativno našete pravne kriterije oziroma vse vidike in okoliščine, ki jih je kot relevantne v zvezi s tem v svoji praksi opredelilo Sodišče.

Prav tako ne gre spregledati, da se finančni popravki uveljavljajo na dveh ravneh: prvo raven predstavlja ukrepanje Komisije proti državam članicam, drugo raven pa postopki držav članic zoper posamezne upravičence do sofinanciranja. Takšna dvojnost ima korenine v sistemu deljenega upravljanja proračunskih sredstev pretežnega dela proračuna EU, kot je aplicirano tudi v postopkih sofinanciranja iz skladov EU. Pri deljenem upravljanju sredstev tako operativno izvajanje programov, v okviru katerih se dodeljuje sofinanciranje iz skladov EU, v celoti poteka na ravni držav članic, ki ta sredstva takoodobrijo kot tudi izplačajo upravičencem. Države članice so odgovorne za vzpostavitev adekvatnega sistema upravljanja kot tudi sistema nadzora, ki morata biti v skladu z zahtevami EU-uredb. Komisija pa ima predvsem nadzorno vlogo, v okviru katere v prvi vrsti preverja, ali je ureditev sistema upravljanja in nadzora v skladu s predpisi. Ocenjuje tudi učinkovitost delovanja sistema in ob ugotovljenih pomanjkljivostih lahko zoper države članice uporabi finančne popravke. Pri tem gre pripomniti, da je praksa SEU dala Komisiji v tovrstnih postopkih uveljavljanja finančnih popravkov poseben procesni položaj, ki izhaja iz ustroja deljenega upravljanja sredstev. Komisija tako zgoraj podanih elementov, ki so nujna sestavina pri uveljavljanju finančnega popravka, ni dolžna »izčrpno dokazovati« oziroma zatrjevati, temveč zadostuje, da zbere dokaze »o resnem in razumnem dvomu« oz. »utemeljenem dvomu« v zvezi s tem.

Glede na pojasnila Sodišča je razlog za takšno »olajšanje dokaznega bremena« Komisije v tem, da je upravljanje sredstev skladov EU pretežno v rokah upravnih organov posameznih držav članic, ki so, na eni strani, odgovorne za dosledno spoštovanje predpisov Skupnosti, predvsem pa

imajo tudi dejansko države članice boljše možnosti kot Komisija, da zbirajo in preverjajo podatke glede izvajanja posameznih zadevnih projektov. Ob navedenem pa avtor tudi menim, da v nacionalnih postopkih uveljavljanja finančnih popravkov (s strani Republike Slovenije) ni niti dejanske podlage za takšno omilitev njenega trditvenega in dokaznega bremena, skladno s splošnimi procesnimi pravili, po vzoru procesnega beneficija, ki ga je v zvezi s tem skladno s prakso Sodišča deležna Komisija v razmerjih do držav članic. V procesih, v katerih zaradi uveljavljanja finančnih popravkov nastopajo države članice proti upravičencem, namreč vsaj *in abstracto* ni videti nobene primerljive dejanske podlage oziroma razloga za podobno procesno privilegiranje držav članic, kot velja v primeru Komisije v njenih postopkih zaradi finančnih popravkov proti državam članicam.

Nadalje ne gre spregledati, da lahko Komisija t. i. ekstrapolacijske in/ali pavšalne finančne popravke uporabi zgolj v primerih, ko določitev specifičnega popravka ni mogoča, tj. predvsem v primerih, ko »s sorazmernim prizadevanjem« ni mogoče natančno ugotoviti obsega finančnih posledic oziroma »škode Uniji«, ki je posledica neke nepravilnosti. V posledici velike kompleksnosti življenjskih primerov, v katerih prihaja do (domnevnih) napak v EU-sofinanciranih projektih, ki so posledica (domnevnih) nepravilnosti, ter zaradi lažjega ter konsistentnega odločanja tako glede utemeljenosti izrekanja finančnih popravkov kot tudi glede višine le-teh – kar nenazadnje terjata tudi in predvsem načelo enakopravnosti med naslovniki tovrstnih ukrepov in načelo sorazmernosti – je Komisija v okviru svoje diskrecijske pravice v zvezi z odmerjanjem finančnih popravkov v razmerju do držav članic vzpostavila posebne smernice, ki za primere, ko natančen izračun finančnih posledic oz. finančnega popravka ni mogoč, vzpostavljajo izhodiščna merila za pavšalno odmerjanje finančnih popravkov. S sprejemom smernic in njihovo javno objavo ter s spoštovanjem tam podanih izhodišč je Komisija sama omejila svojo diskrecijo v zvezi s tem ter zagotovila transparentnost pri tovrstnih postopkih.

Smernice same po sebi torej niso predpis, temveč se je uporabi posameznih smernic Komisija samoiniciativno zavezala s tem, ko je v zvezi z njimi sprejela ustrezne sklepe. Morebitnih predpisov v zvezi s tem, tj. zaradi uporabe posameznih smernic za odmerjanje finančnih popravkov v razmerjih država članica – upravičenci do sofinanciranja, pa Republika Slovenija po najboljšem vedenju avtorja do nastanka te monografije (še) ni sprejela. Nekaj napotil za uporabo smernic na nacionalni ravni zasledimo le v navodilih upravnim organom, da naj se jih poslužujejo – ki pa niso niti predpis, niti niso javno objavljena v Uradnem listu RS. Posle-

dično imajo lahko z vidika zavez posameznega upravičenca (v razmerju do Republike Slovenije – kot države članice EU) v odsotnosti predpisa, ki bi njihovo uporabo predpisoval, po mojem razumevanju le potencialno pogodbenopravno relevantnost – kar pa je zopet odvisno od formulacije vsake posamezne pogodbe o sofinanciranju.

Tudi če so v posameznem primeru izpolnjeni pogoji za dopustnost izhajanja iz posameznih smernic, je treba pri določanju končnega finančnega popravka upoštevati konkretne okoliščine posamezne zadeve, ki so relevantne še posebej v okviru upoštevanja kriterijev »narave in resnosti nepravilnosti« pri uveljavljanju finančnih popravkov:

- Obseg in teža nepravilnosti: V tem oziru najdemo v pravni literaturi stališča, da je treba v okviru nepravilnosti upoštevati, prvič, obseg in težo same (domnevne) nepravilnosti, pri tem pa temeljno razločevati med kršitvami glavne in stranske obveznosti: glavne obveznosti v obravnavanem oziru literatura sicer opredeljuje kot tiste, ki so nujne za doseg cilja pomoči; stranske pa kot tiste, ki so potrebne predvsem (le) iz administrativnih razlogov. Prav tako se v tem oziru tudi skozi prakso že kristalizira praviloma podana nujnost omejitve finančnega popravka le na tisti del predmeta sofinanciranja, na katerega se nanašajo domnevne nepravilnosti.
- Verjetnost nastanka škode za proračun: Po pojasnilu Sodišča EU v zadevi C-406/14 lahko tudi okoliščine, kot so med drugim »obveznost izvedbe omejenega dela naročila z lastnimi sredstvi in dejstvo, da je ugotovljeno zgolj – morda šibko – tveganje za finančne posledice, vplivajo na končni znesek finančnega popravka, ki se uporabi«.
- Jasnost obveznosti in subjektivne okoliščine na strani upravičenca: Če upravičenec do finančne pomoči iz skladov ne more biti nedvoumno seznanjen s svojimi pravicami in obveznostmi ter v skladu z njimi ukrepati, načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da se na te obveznosti sklicuje v škodo navedenega upravičenca, če se ugotovi dobra vera tega upravičenca.
- (So)prispevek tretjega k nastanku nepravilnosti: Končno moramo v okviru kriterija narave in resnosti nepravilnosti, ki ga je treba upoštevati pri vsakem odmerjanju finančnih popravkov upravičencem, izpostaviti tudi okoliščine, ki se nanašajo na vprašanje morebitnega (so)prispevka tretjih subjektov, vključno z državo oz. njenimi organi, k nastanku posamezne nepravilnosti. Tak prispevek je lahko po naravi

stvari z vidika tistega, ki soprispeva, ali aktiven, tj. posledica nekega ravnanja tretjega, ali pa tudi pasiven, tj. posledica neke opustitve z njegove strani v primerih, ko bi bil moral nekaj storiti, pa ni, oziroma ko bi bil upravičenec od njega lahko utemeljeno pričakoval neka ravnanja, ki pa so bila opuščena. V zvezi s tem gre opozoriti tudi in predvsem na nujnost vsebinskega upoštevanja morebitnih potrditev, navodil, usmeritev ipd. državnih organov, ki se naknadno morebiti izkažejo za napačne in kot take potencialen vir nastanka predmetne nepravilnosti.

Tretjič, treba je opozoriti tudi na do sedaj premalo natančno obravnavo vprašanja pravne narave oziroma pravnih značilnosti pogodbe o sofinanciranju (iz EU-sredstev). Zgolj s splošno označitvijo, da gre za »upravno pogodbo«, le-te namreč nikakor ni moč zajeti, saj tudi »upravna pogodba« nikakor ni pravni termin, ki bi bil enoznačen, temveč pod to oznako zasledimo številne pogodbene situacije, ki so ne samo vsebinsko, temveč tudi z vidika vprašanja obsega in načina javnopravne regulacije medsebojno precej različne. Navedeno velja tako primerjalnopravno kot tudi znotraj posameznih nacionalnih jurisdikcij – med katerimi v pravni literaturi ni dvoma, da je zadevni institut glede na specifične razvoja pravnega sistema še posebej celovito obravnavala francoska pravna praksa in teorija. Zato zaradi večje jasnosti kot nadpomenko za vse pogodbe, ki jih zaznamuje posebna javnopravna regulacija, torej upravne pogodbe v najširšem smislu tega termina, predlagam izraz »javnopravno regulirane pogodbe« – uporabo termina »upravne pogodbe« pa (le) za tisto skupino javnopravno reguliranih pogodb z najvišjo stopnjo javnopravnega poseganja, ki zajema tudi javnopravne posege v pogodbeno vsebino oz. v položaj javnopravnega partnerja v pogodbenem razmerju (tudi »upravne pogodbe v ožjem smislu«).

A fortiori francosko pravo, na katero se v pretežni meri sklicuje oziroma iz njega v pravnoteoretskem smislu v pretežni meri črpa večji del naše dosedanje pravne literature s tega področja, pozna tudi »upravne pogodbe po sodni praksi (po volji sodnih oblasti) oz. po naravi«. Te pogodbe pa niso kot take izrecno opredeljene z zakonom, vendar izpolnjujejo kriterije, kot jih je opredelila sodna praksa, tj.:

- kriterij strank (obligatorni kriterij, ki mora biti vedno izpolnjen): vsaj ena od pogodbenih strank je praviloma pravna oseba javnega prava (država, lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, ki izvršuje svoja pooblastila);

- kriterij cilja (ki je lahko alternativno izpolnjen s kriterijem vsebine): javni interes, v katerem se taka pogodba temeljno sklene, prevlada nad drugimi pogodbenimi interesi; upravna pogodba ne zasleduje nekega poslovnega cilja, temveč se sklepa zaradi izvajanja določene dejavnosti, ki je v javnem interesu (npr. zagotavljanje pitne vode);
- kriterij vsebine (ki je lahko alternativno izpolnjen s kriterijem cilja): pogodba vsebuje posebne določbe: vsebuje pravne norme, ki so konsenzualne narave, pa tudi take, ki so oblastne narave, npr.: javnopravni pogodbeni partner lahko izreka sankcije zasebnemu pogodbenemu partnerju zaradi kršitev pogodbe, ki imajo javnopravno naravo prekrška; javnopravni partner ima posebne pravice, ki jih civilnopravne pogodbe ne poznajo: zlasti npr. možnost enostranskega spreminjanja vsebine pogodbe, možnost nalaganja dodatnih obveznosti drugi pogodbeni stranki, možnost enostranskega razdrtja pogodbe tudi brez kršitev druge stranke; zasebnopravni partner ukrepov, ki spadajo med posebne pravice javnopravnega partnerja pri tovrstnih pogodbah, ne more izpodbijati in zahtevati izpolnitve pogodb – ima le pravico do ustreznega finančnega nadomestila.

Pri tem pa ugotavljam, da je del domače sodne prakse s tem, ko je iz literature povzel kriterije za upravno pogodbo v smislu francoske sodne prakse, ter tudi pogodbo o sofinanciranju opredelil kot »upravno pogodbo«, neprimerno »pripisal« Republiki Sloveniji kot javnopravnemu partnerju pri zadevni pogodbi neke domnevne posebne ingerence oziroma nek domnevno poseben pravni položaj. Pri tem pa je sodna praksa spregledala predvsem:

- izrecna in vsebinsko argumentirana opozorila pravne literature, da francoski pristop, v katerem je institut »upravne pogodbe po naravi«, kriterije za katerega sodna praksa tudi večkrat navaja (kriterij strank, kriterij cilja in kriterij vsebine), v našem pravnem redu ni neposredno uporabljen, saj tega instituta ni mogoče uveljaviti zgolj skozi sodno prakso in pravno teorijo. Z drugimi besedami: četudi pravna literatura za neko pogodbo ugotavlja, da bi primejalnopravno v nekem drugem pravnem redu takšna pogodba bila lahko »upravna pogodba«, takšna ugotovitev brez ustrezne normativne podlage v našem pravnem redu sama po sebi po moji oceni nima neposredne pravne relevantnosti pri odločanju o položaju strank te pogodbe v konkretnem (našem) primeru, ki ga ima pred očmi sodišče;
- ugotovitve pravne literature, da je v francoskem pravu »upravna pogodba« lahko tudi pogodba, pri kateri nima javnopravni pogodbeni

partner nobenih posebnih ingerenc. Tj. pogodba, pri kateri sta prisotna le kriterij strank in kriterij cilja – ne pa tudi kriterij vsebine (kriterij strank mora biti namreč glede na pojasnila literature vedno izpolnjen, kriterij cilja in kriterij vsebine pa alternativno, da gre za »upravno pogodbo po naravi« v smislu francoske sodne prakse). Označba, da gre pri posamezni zadevi za upravno pogodbo, sama po sebi torej niti v Franciji še ne pomeni, da je javnopravni pogodbeni partner pri takšni pogodbi kakorkoli pravno nadrejen zasebnopravnemu partnerju v vsebinskem smislu oziroma v smislu njegovih ingerenc. Zato zaradi večje terminološke jasnosti v zgoraj podanem modelu sistematizacije javnopravno reguliranih pogodb tudi predlagam razlikovanje med »upravno-zasebnopravnimi pogodbami« (kjer elementa posebnih ingerenc javnopravnega partnerja praviloma ni, npr. pogodba o izvedbi javnega naročila) in »upravnimi pogodbami« (kjer element posebnih ingerenc javnopravnega partnerja praviloma je podan, npr. koncesijska pogodba);

- da je v primerih, ko pogodbenopravno ureja zadeve, ki so v javnem interesu, dolžnost države oziroma javnopravnega partnerja, da poskrbi za to, da se za takšne primere s predpisom (oblastno) uredi pravno podlago, na kateri bo lahko v teh razmerjih uveljavljal javni interes: brez jasnih določb (zakonskega) predpisa namreč sodišče ne more samo kreirati posebnih ingerenc posamezne pogodbene stranke. In, v zvezi s tem, ugotovitve tako iz pravne literature, da je področje upravnih pogodb podnormirano, kot nenazadnje tudi iz dela sodne prakse, da v slovenskem pravnem redu ne obstaja (zakonski) predpis, ki bi javnopravnemu pogodbenemu partnerju pri konkretni pogodbi dajal posebne pravice.

Z drugimi besedami: ker predpisi ne kodificirajo posebnih javnopravnih vsebin, ki bi specialno regulirale posebne vsebine pogodbe o sofinanciranju oz. konkretne posebne ingerence države v zvezi s tem, gre to pogodbo v sistemu javnopravno reguliranih pogodb, s katerim skušam v tej monografiji vzpostaviti most med civilno pogodbo na eni ter upravno pogodbo na drugi strani, umestiti med upravno-zasebnopravne pogodbe, tj. temeljno enako kot npr. pogodbo o izvedbi javnega naročila.

Vendar pa po moji oceni še posebej vprašanje, ali/kako gre zadevno pogodbo opredeliti v okviru civilnopravnih pogodbenih sistemizacij, pokaže, da je razmišljanje naprej v tej smeri metodološko napačno. V tovrstnih pogodbenih razmerjih namreč javnopravni partner ne nastopa *iure gestio-*

nis, kot npr. pri pogodbi o izvedbi javnega naročila, temveč sofinanciranje pomeni uresničevanje javnopravnih politik, kar pa pomeni delovanje *iure imperii*. To je ključna razlika, ki jo je po mojem mnenju treba vzeti v obzir pri obravnavi predmetnih pravnih razmerij.

Končni cilj, ki ga v tovrstnih (pogodbenih) razmerjih zasleduje javni partner, ni v sklenitvi določenega civilnopravnega posla, temveč javnopravno partner v konkretnih zadevah na področju RS, kjer ni to drugače urejeno (npr. na področju kmetijske politike, kot že izpostavljeno), sklepa pogodbe o sofinanciranju (iz EU-sredstev) z namenom finančnega spodbujanja izvedbe konkretnih projektov (upravičencev do sofinanciranja), ki vsebinsko pomenijo uresničevanja politik (temeljno) EU: te se na ta način realizirajo skozi uvodoma orisani sistem deljenega upravljanja proračunskih sredstev EU. Javni interes, v katerem se pogodbe o sofinanciranju (iz EU-sredstev) sklepajo, torej prevlada nad drugimi pogodbenimi interesi; tovrstne pogodbe ne zasledujejo nekega poslovnega cilja, temveč javnopravni cilj.

Če vzamemo v obzir tudi ta vidik (kar je nujno), gre tako zaključiti, da je pogodba o sofinanciranju (iz sredstev EU) v naši aktualni (zakonski) ureditvi pravnotehnično vzpostavljena kot nekakšna *sui generis* civilnopravna pogodba, saj javni partner nima v (zakonskih) predpisih nobenih posebnih (nad)pogodbenih ingerenc. To pa ne ustreza vsebini in predmetu pravnih razmerij, ki jih ureja – kar nakazuje, da je pristop dodeljevanja EU-sofinancerskih sredstev s strani Republike Slovenije preko uporabe pogodb (o sofinanciranju) glede na vsebino in naravo zadevne (javnopravne) aktivnosti v okvirih deljenega upravljanja EU-proračunskih sredstev z vidika naših nacionalnopravnih okvirov sistemsko neustrezen. Zdi se namreč, da je pogodba o sofinanciranju tujek v postopkih urejanja predmetnih zadev, v katerem so upravičenci do sofinanciranja izbrani z upravnim aktom; javnopravno naravo ima nenazadnje tudi institut finančnih popravkov, če pride do nepravilnosti v postopku sofinanciranja – obenem pa realizacija javnopravnega akta o dodelitvi sofinancerskih sredstev temelji na izhodiščno civilnopravnem institutu pogodbe (o sofinanciranju), kar spore v zvezi s tem tudi podreja rednim, tj. pravnim sodiščem, za razliko od naše siceršnje upravnosodne ureditve reševanja javnopravnih zadev.

Menim, da je ravno v tej izhodiščni nedomišljenosti pristopa, po katerem se izvedbena faza sofinanciranja iz EU-sredstev v aktualni praksi izvaja preko uporabe civilnopravnega instituta pogodbe (o sofinanciranju) – in to celo brez specialnega predpisa, ki bi kakorkoli zakonsko predvidel poseben položaj javnopravnega partnerja v tovrstnih pogodbenih razmerjih

– najverjetneje tudi temeljni razlog za težave pri reševanju sporov iz teh razmerij s strani rednih sodišč, kot jih identificira tudi ta monografija; tj. za dosedanje volatilno in večkrat celo vsebinsko protislovno sodno prakso glede več relevantnih vprašanj v zvezi s finančnimi popravki celo na ravni vrhovnosodnega odločanja. Zakonodajalec namreč ni poskrbel, da bi civilnopravne okvire, skladno s katerimi gre interpretirati (vsa) pogodbenopravna razmerja, ustrezno specialno prilagodil in dopolnil zaradi možnosti upoštevanja javnopravne narave in vsebin pogodb o sofinanciranju. Zato civilna sodišča, ko se srečajo s spori v zvezi s tem, lahko le splošno identificirajo javnopravno naravo predmetnih razmerij – pri čemer pa civilnopravni okviri, v katere je pogodba o sofinanciranju sistematizirana, temeljno niso namenjeni za urejanje takšnih razmerij. Verjetno je to eden od glavnih razlogov, da pri odločanju o finančnih popravkih (EU-sredstev) tudi naša najvišja sodišča v takšni sistemski zmedi, kot se zdi, stopajo po eni strani celo v polje arbitrarnosti, po drugi strani pa v posledici svoje civilnopravne naravnosti tudi večkrat spregledajo (celo temeljna) javnopravna izhodišča predmetnih pravnih razmerij – kot je v tej monografiji tudi konkretno identificirano na primerih iz sodne prakse.

Glede na navedeno menim, da je uporaba instituta pogodbe o sofinanciranju (iz sredstev EU) – še posebej vsled odsotnosti vsakršne specialne zakonske regulacije le-te – sistemski tujek v nacionalnem civilnopravnem sodnem sistemu, tako v materialnopravnem kot tudi procesnem smislu. Razmerja sofinanciranja iz sredstev EU so namreč po svoji vsebini temeljno javnopravna. Zaradi številnih posebnih pravnih značilnosti tovrstnih pravnih razmerij, ki v več ozirih znatno odstopajo od civilnopravne logike, pa je bil tudi razvit in vzpostavljen tako sistem upravnega sodstva kot tudi poseben postopek za urejanje tovrstnih razmerij oziroma reševanje sporov v zvezi s tem, tj. upravni postopek in upravni spor.

Zato zagovarjam stališče, da bi bilo treba *de lege ferenda* razmišljati ne v smeri, kako (civilnopravno) dopolnjevati in izboljševati dosedanje osnutke pogodb o sofinanciranju z dodatnimi klavzulami, temveč – ob zavedanju, da sta uporaba pogodb za urejanje tovrstnih, tj. izvedbenih vprašanj sofinanciranja iz sredstev EU in posledično civilnopravni postopek reševanja sporov v zvezi s tem že izhodiščno nesistemska – iskati rešitve za izboljšanje pravne ureditve v drugi smeri, tj. v smeri zakonske podreditve urejanja vseh EU-sofinancerskih razmerij (ne zgolj tistih s področja kmetijskih skladov) upravnopravni veji našega nacionalnega pravnega sistema.

Ob danih končnih ugotovitvah – ter drugih podanih ugotovitvah in zaključkih glede posameznih vsebinskih vprašanj – se po moji oceni pri tem kot smotrni (ponovno) odpirata vprašanji (pod)normiranosti javnopravno reguliranih pogodb ter smotrnosti razmisleka o prenosu tovrstnih pravnih razmerij v pristojnost Upravnega sodišča, ki je glede na svojo specialnost za obravnavanje javnopravno reguliranih razmerij vendarle sistemsko vzpostavljeno za sojenje v tovrstnih zadevah (morebiti tudi na način, da se z upravičenci do sofinanciranja pogodbe sploh ne sklepajo, kot je to že urejeno npr. na področju kmetijskih politik); še posebej pa tudi menim, da bi morala Republika Slovenija sprejeti ustrezen predpis za uporabo smernic za odmerjanje finančnih popravkov, ki ga sedaj sploh ni. Pri vsem navedenem pa tudi sicer splošno ocenjujem, da je bila predmetna javnopravna tematika do sedaj tudi v pravni literaturi znatno premalo obravnavana, kar se posredno odraža med drugim v veliki volatilnosti sodne prakse glede več ključnih vprašanj, kot identificirano. S tega vidika upam, da bo to delo koristno doprineslo k razmisleku in nadaljnji strokovni diskusiji glede izpostavljenih pravnih problemov, temeljno pa predvsem v smeri večje prihodnje pravne varnosti in ustaljenosti pri sodnem odločanju glede zahtevkov v zvezi s finančnimi popravki.

5
LITERATURA IN VIRI

Acceto, M.: Izgradnja Evrope – od razvoja ideje Evrope do njene ustavne prihodnosti. Ljubljana: Uradni list RS, 2006.

Acemoglu, D., Laibson, D. in List, J. A.: Microeconomics. London: Pearson Education, 2016.

Ahlin, J.: Uporaba pravil Obligacijskega zakonika za razmerja iz koncesijske pogodbe: koncesijska pogodba na meji med javnim in zasebnim. *Lex localis – revija za lokalno samoupravo*, l. 6, št. 2, 2008, str. 245–270.

Ahtik, M. in Mencinger, J.: Ekonomika evropske integracije. Ljubljana: GV Založba, 2012.

Aljančič, M.: Strukturni skladi – uvodna predstavitev, v Wostner, P. (ur.): Kako do denarja EU. Ljubljana: GV Založba, 2005.

Andreou, G. & Bache, I.: Europeization and multi-level governance in Slovenia. *Southeast European and Black Sea Studies*, l. 10, št. 1, 2010, str. 29–43.

Androjna, V. in Kerševan, E.: Upravno procesno pravo. Ljubljana: GV Založba, 2006.

Aristovnik, A.: Regionalna politika EU in koordinacija strukturnih skladov ob postopnem približevanju Slovenije EU. Zbornik referatov – Dnevi slovenske uprave 2002, str. 9–37.

Aristovnik, A. in Žibert, M.: Uspešnost črpanja evropskih sredstev za razvoj podeželja v Sloveniji v obdobju 2003–2009. *Uprava*, l. 10, št. 3, 2012, str. 75–95.

Avbelj, M.: Sodno pravo Evropske unije. Ljubljana: GV Založba, 2011a.

Avbelj, M. et al.: Komentar Ustave Republike Slovenije, dopolnitev – A. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije, 2011b.

Avsec, F. Financiranje skupne kmetijske politike v predpisih in sodni praksi Evropske skupnosti. *Javna uprava*, l. 42, št. 4, 2006, str. 839–885.

Baldwin, R. in Wyplosz, C.: *The Economics of European Integration*. 6. izdaja. Glasgow: McGraw Hill, 2020.

Basta Trtnik, M., Koršič Potočnik, M., Kostanjevec, V., Prebil, M. in Skok Klima, U.: Zakon o javnem naročanju (ZJN-3) s komentarjem – dopolnjena izdaja. Ljubljana: Uradni list RS, 2022.

Blaganje, M.: Pravna narava postopka dodeljevanja javnih sredstev po Zakonu o javnih financah. Javna uprava, l. 49, št. 3–4, 2013, str. 57–72.

Bleckmann A.: Zur Dogmatik des Allgemeinen Verwaltungsrechts I. Ba-daec-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

Bloom-Hansen, J.: Principals, agents and the implementation of EU cohesion policy. Journal of European Public Policy, l. 12, št. 4, 2005, str. 624–648.

Borković, I.: Upravni ugovori. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, l. 30, št. 2, 1993, str. 417–434.

Brus, M.: Obveznostno pravo. Ljubljana: Uradni list RS, 2014.

Cigoj, S. (1973): Kontrakti in reparacije – posebni del obligacijskega prava: posamezna pravna razmerja. Ljubljana: Univerza v Ljubljani – Pravna fakulteta.

Cigoj, S. (2013): Teorija obligacij – splošni del obligacijskega prava, ponatis. Ljubljana: Uradni list RS.

Craig, P.: EU Administrative Law. 3. izdaja. Oxford: Oxford University Press, 2018.

De Moor Van Vugt, A.: Administrative Sanctions in EU Law. Review of European Administrative Law, l. 5, št. 1, 2012, str. 5–42.

Dugar, G. et al. (ur.): Pravni terminološki slovar. Ljubljana: Založba ZRC, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU, 2018.

Erbežnik, A.: Neupoštevanje pravnega reda EU s strani slovenskega sodišča in problem neposredovanja predhodnih vprašanj. Pravna praksa, l. 28, št. 37, 2009, str. 10–11.

Evropska komisija: Evropski strukturni in investicijski skladi. Najdeno dne 9. 2. 2021 na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_sl

Evropska komisija: History of regional policy. Najdeno dne 9. 8. 2022 na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

Evropska komisija: Pojemovnik – »financial corrections«. Najdeno dne 7. 4. 2021 na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/f/financial-corrections

Evropska komisija: Razvoj podeželja. Najdeno dne 10. 10. 2022 na spletnem naslovu: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_sl

Evropska komisija: Thresholds. Najdeno dne 9. 9. 2025 na spletnem naslovu: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/thresholds_en?pre-flang=sl

Evropska komisija: Zgodovina EU. Najdeno dne 4. 4. 2021 na spletnem naslovu: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_sl

Evropski parlament: Kohezijski sklad. Najdeno dne 5. 6. 2022 na spletnem naslovu: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/96/cohesion-fund>

Evropski parlament: Financiranje skupne kmetijske politike. Najdeno dne 3. 3. 2021 na spletnem naslovu: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/106/financiranje-skupne-kmetijske-politike>

Evropsko računsko sodišče (European Court of Auditors): Special Report No 10/2001 concerning the financial control of the Structural Funds, Commission Regulations (EC) No 2064/97 and (EC) No 1681/94, together with the Commission's replies (UL C 314, 8. 11. 2001, str. 26–56).

Evropsko računsko sodišče: Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 3/2012: Strukturni skladi: ali je Komisija obravnavala pomanjkljivosti, ugotovljene v upravljavskih in kontrolnih sistemih držav članic? Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije. Najdeno dne 3. 4. 2020 na spletnem naslovu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SA0003&from=SL>

Evropsko računsko sodišče: Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 04/2017: Zaščita proračuna EU pred nepravilnimi odhodki – Komisija je v obdobju 2007–2013 na področju kohezije vse več uporabljala preventivne ukrepe in finančne popravke. Najdeno dne 3. 4. 2020 na spletnem naslovu: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/financial-corrections-04-2017/sl/>

Evropska unija – evropski strukturni in investicijski skladi: Koriščenje EU sredstev. Najdeno dne 21. 1. 2023 na spletnem naslovu: <https://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/koriscenje-eu-sredstev>

Evropska unija – evropski strukturni in investicijski skladi: Opis sistema. Najdeno dne 23. 1. 2023 na spletnem naslovu: <https://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/opis-sistema-1>

Faber, H.: Verwaltungsrecht. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1995.

Ferčič, A.: Državne pomoči podjetjem – teorija, praksa in predpisi. Ljubljana: Uradni list RS, 2011.

Ferčič, A., Hojnik, J. in Tratnik, M.: Uvod v pravo Evropske unije. Ljubljana: GV Založba, 2011.

Ferk, B.: Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu. Ljubljana: Inštitut za javno-zasebno partnerstvo, zavod Turjak, 2014.

Ferk, P. in Ferk, B.: Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva. Ljubljana, GV Založba. 2008.

Foster, N.: Foster on EU Law, 6. ponatis. Glasgow: Oxford University Press, 2017.

Fran – spletna baza slovarjev Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Najdeno dne 27. 12. 2022 na spletnem naslovu: <https://www.fran.si/>

Grafenauer B. in Breznik J., Upravno pravo – procesni del. Ljubljana: GV Založba, 2009.

Grah, I.: Epilog prve tožbe Republike Slovenije proti Komisiji. Pravna praksa, l. 30, št. 28–29, 2011, str. 30.

Grilc, P.: Pravna narava in kavza pogodbe o franchisingu. Zbornik znanstvenih razprav, l. 51, 1991, str. 43–67.

Grilc, P.: Moderni tipi pogodb avtonomnega gospodarskega prava. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1996.

Grilc, P. in Ilešič, T.: Pravo evropske unije. Prva knjiga. Ljubljana: Cankarjeva založba, 2001.

Haratsch, A., Koenig, C. in Pechstein, M.: Europarecht. 2. izdaja. Tübingen: Mohr Siebeck, 2018.

Heijman, W. in Koch, T.: The allocation of financial resources of the EU Structural Funds and Cohesion Fund during the period 2007–2013. *Agricultural Economics*, l. 57, št. 2, 2011, str. 49–56.

Juvančič, L.: Finančni instrument za usmerjanje ribištva, v Wostner, P. (ur.): *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV Založba, 2005.

Kaučič, I. in Grad, F.: *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba, 2011.

Kerševan, E.: *Zakon o upravnem sporu z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: GV Založba, 2006.

Kerševan, E.: Upravne pogodbe. *Javna uprava*, l. 43, št. 1, 2007, str. 241–251.

Kerševan, E. v Kranjc, V. (ur.): *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba, 2009.

Kirbiš, M. in Žagar, I.: Črpanje sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada v Sloveniji. *Bančni vestnik: revija za denarništvo in bančništvo*, l. 56, št. 12, 2007, str. 20–26.

Klees, S. J.: Planning and Policy Analysis in Education: What Can Economics Tell Us? *Comparative Education Review*, l. 30, št. 4, 1986, str. 574–607.

Klun, M.: Pravni vidiki Kohezijskega sklada EU – poti in stranpoti črpanja sredstev Kohezijskega sklada EU za področje okolja. Ljubljana: Uradni list RS, 2015.

Klužer, F.: Evropski socialni sklad, v Wostner, P. (ur.): *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV Založba, 2005.

Kranjc, V.: *Zakon o javnem naročanju (ZJN-3) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba, 2016.

Kukovec, D.: Drugo slovensko predhodno vprašanje in pravna misel. *Pravna praksa*, l. 30, št. 11, 2011, str. 28–29.

Kušej, G. in Perenič, A.: Pravne znanosti in njihove metode, v Kušej, G., Pavčnik, M. in Perenič, A.: *Uvod v pravoznanstvo*, Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, 1995.

Marks, G.: *Structural Policy in European Community*, v Sbragia, A. M. (ur.): *Europolitics*. Washington: Brookings Institution, 1992.

Medved, E.: Kohezijski sklad, v Wostner, P. (ur.): Kako do denarja EU. Ljubljana: GV Založba, 2005.

Miklič, M.: Načelo dobrega finančnega poslovanja v okviru deljenega upravljanja sredstev EU – doktorska naloga. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2019a.

Miklič, M.: Upravne sankcije glede na obliko krivde pri upravljanju skladov EU. Podjetje in delo, l. 45, št. 8, 2019b, str. 1485–1506.

Moussis, N.: Guide to EU Policies. Rixensart: European Study Service, 2000.

Mozetič, M. v Šturm, L. (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije, 2010.

Mrak, M.: Proračun Evropske unije v naslednjem srednjeročnem obdobju. Bančni vestnik: revija za denarništvo in bančništvo, l. 54, št. 12, 2005, str. 11–15.

Mulec, B.: Javna naročila in finančne korekcije v evropskih investicijskih projektih s poudarkom na sodni praksi EU. Pravna praksa, l. 34, št. 27, 2015, str. II–VII.

Mužina, A.: Pravna narava koncesijskih razmerij – doktorska naloga. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2003.

Mužina, A.: Koncesije: pravna ureditev koncesij v Republiki Sloveniji in v EU. Ljubljana: Založniška hiša Primath, 2004.

Mužina, A. (ur.): Upravne pogodbe. Ljubljana: MLC Fakulteta za management in pravo, 2019.

Mužina, A., Kostanjevec, V., Čas, P., Čepelnik, M., Kašnik, B. in Basta Trtnik, M.: Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (ZNKP) s komentarjem, Ljubljana: Uradni list RS, 2022.

Mužina, A., Pohar, K. & Rejc, Ž.: Finančni popravki evropskih sredstev v luči vprašanja zaupanja v akte državnih institucij. Pravna praksa, l. 35, št. 44, 2016, str. 18–20.

Mužina, A. in Rejc, Ž.: Horizontalno sodelovanje (doktrina Hamburg) kot omejitev uporabe pravil o javnem naročanju ter podeljevanju koncesijskih pogodb z vidika prava EU in nacionalnega prava. Pravnik: revija za pravno teorijo in prakso, l. 72, št. 5/6, 2017, str. 383–407.

Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES.

Navodila organa upravljanja za pripravo, prijavo in potrjevanje inštrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007/2013.

OECD: Gross national income (GNI). Najdeno dne 2. 1. 2023 na spletnem naslovu: <https://data.oecd.org/natincome/gross-national-income.htm>

Panara, C.: Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the Legal System of the European Union. Hrvatska i komparativna javna uprava, l. 16, št 4, 2016, str. 705–741.

Pirnat, R.: Pravna narava internih aktov uprave z eksternim učinkovanjem. Javna uprava, l. 31, št. 3, 1995, str. 325–335.

Pirnat, R.: Pravni problemi upravne pogodbe. Javna uprava, l. 36, št. 2, 2000a, str. 143–162.

Pirnat, R.: Upravna pogodba – ali jo slovensko pravo potrebuje? VI. dnevi javnega prava, Portorož, 5.–7. junij 2000b, str. 95–110.

Pirnat, R.: Koncesijska pogodba, v Dnevi slovenskih pravnikov 2003: od 9. do 11. oktobra v Portorožu. Ljubljana: GV Založba, 2003. Podjetje in delo, l. 29, št. 6–7, str. 1607–1618.

Pličanič, S.: Pravna narava pogodbenih in nepogodbenih (odškodninskih) razmerij med upravnimi in zasebnopravnimi subjekti ter drugih »civilističnih« položajev. Javna uprava, l. 30, št. 3, 1994, str. 321–370.

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) (UL C 326, 26. 10. 2012, str. 47).

Prah, N.: Revidiranje evropskih strukturnih skladov. Pravosodni bilten, 2014, št. 1, str. 129–155.

Predlog Zakona o kmetijstvu (Zkme-1), EVA: 2006-2311-0046, št. 00715-4/2008/11, z dne 14. 2. 2008.

Prendl, M.: Večnivojsko upravljanje in kohezijska politika. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2018, magistrsko delo.

Računsko sodišče Republike Slovenije: Izvajanje nalog Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna. Revizijsko poročilo. Najdeno dne 24. 1. 2023 na spletnem naslovu: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/604/UNP_SP08.pdf

Računsko sodišče Republike Slovenije: Upravljanje z nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Revizijsko poročilo RSRS št. 3263-1/2015/55 z dne 8. 8. 2017, najdeno dne 5. 2. 2021 na spletnem naslovu: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/738/Nepravilnosti_EKP_SP07-15.pdf

Rejc, Ž.: Trajnostna družba – nov mejnik v razvoju (tudi slovenskega) korporacijskega prava? Podjetje in delo, l. 39, št. 8, 2013, str. 1357–1385.

Rejc, Ž.: Promet s kmetijskimi zemljišči. Podjetje in delo, l. 44, št. 2, 2018, str. 255–295.

Rejc, Ž.: Javnopravno regulirane pogodbe, v: Mužina, A. (ur.): Upravne pogodbe. Ljubljana: MLC Fakulteta za management in pravo, 2019, str. 9–18.

Rejc, Ž.: Zahtevki na vrnitev sofinanciranja in zavrnitve izplačil v pravnih okvirih dvofaznosti postopka dodeljevanja nepovratnih sredstev. Pravna praksa, l. 39, št. 29/30, 2020, str. 10–12.

Rejc, Ž.: Smernice za odmerjanje finančnih popravkov sredstev EU. Javna uprava, l. 57, št. 3/4, 2021, str. 25–49.

Rovan, A.: Finančni tokovi med proračunom RS in proračunom EU, v Haček, M. in Zajc, D.: Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2005.

Schiek, D.: Economic and Social Intergration: The Challenge for EU Constitutional Law. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2012.

Schlette, V.: Die Verwaltung als Vertragspartner. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000.

Schmolke, K. U.: Contract theory and the economics of contract law, v Towfigh, E. V. in Petersen, N. (ur.): Economic Methods for Lawyers. Edward Elgar Publishing, 2015, str. 96–120.

Schumanova deklaracija, slovenski prevod. Najdeno dne 7. 4. 2021 na spletnih straneh Pravne fakultete Univerze v Ljubljani: https://www.pf.uni-lj.si/media/schumanova_deklaracija.pdf

Seljak, F.: Finančni popravki pri koriščenju sredstev iz evropskih kohezijskih skladov. Pravosodni bilten, 2021, št. 2, str. 97–112.

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C-32/89 z dne 6. 12. 1990.

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C-104/94 z dne 13. 7. 1995.

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C-199/03 z dne 24. 2. 2005.

Sklepni predlogi generalne pravobranilke v zadevi C-24/11 P z dne 15. 12. 2011.

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C-417/12 P z dne 30. 4. 2014.

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v združenih zadevah C-260/14 in C-261/14 z dne 14. 1. 2016.

Sklepni predlogi generalne pravobranilke v zadevi C-406/14 z dne 17. 11. 2015.

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C-670/17 P z dne 8. 11. 2018.

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v združenih zadevah C-496/18 in C-497/18 z dne 21. 11. 2019.

Sklepni predlogi generalne pravobranilke v zadevi C-743/18 z dne 23. 4. 2020.

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca v zadevi C-404/19 P z dne 3. 9. 2020.

Sklep Sodišča EU C-2/88 z dne 6. 12. 1990.

Sklep Sodišča EU C-24/13 z dne 16. 1. 2014.

Smolej, D., ur.: Zlorabe finančnih sredstev Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, 2015. Najdeno dne 17. 4. 2020 na spletnem naslovu: http://www.policija.si/images/stories/Publikacije/PDF/Zlorabe_financnih_sredstev_eu_kmetijskega_sklada_za_razvoj_podezelja_zbornik3.pdf

Smolej, D., ur.: Potencialna tveganja za goljufije pri črpanju finančnih sredstev iz Kohezijskega sklada. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, 2016. Najdeno dne 17. 4. 2020 na spletnem naslovu: http://policija.si/images/stories/Publikacije/PDF/PotencialnaTveganjaZaGoljufijePriSredstvihKohezijskegaSklada_Zbornik6.pdf

Smolej, D., ur.: Tveganja za nepravilnosti pri evropskih skladih na področju notranjih zadev. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS, Policija, 2016. Najdeno dne 17. 4. 2020 na spletnem naslovu: http://policija.si/images/stories/Publikacije/PDF/Tveganja_za_nepravilnosti_pri_EU_skladih_na_podrocju_notranjih_zadev.pdf

Smolej, D., ur.: Zaščita finančnih interesov Evropske unije v Republiki Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, Uprava kriminalistične policije, 2016. Najdeno dne 17. 4. 2020 na spletnem naslovu: http://www.policija.si/images/stories/Publikacije/PDF/Zascita_financnih_interesov-strokovna_monografija.pdf

Sodba Okrožnega sodišča v Ljubljani VII Pg 2585/2017 z dne 20. 11. 2019.

Sodba Sodišča EU 11/76 z dne 7. 2. 1979.

Sodba Sodišča EU C-122/78 z dne 20. 2. 1979.

Sodba Sodišča EU C-181/84 z dne 14. 9. 1985.

Sodba Sodišča EU C-21/85 z dne 27. 11. 1986.

Sodba Sodišča EU C-28/89 z dne 21. 2. 1991.

Sodba Sodišča EU C-8/88 z dne 12. 6. 1990.

Sodba Sodišča EU C-366/88 z dne 9. 10. 1990.

Sodba Sodišča EU C-48/91 z dne 10. 11. 1993.

Sodba Sodišča EU C-55/91 z dne 6. 10. 1993.

Sodba Sodišča EU C-32/95 P z dne 24. 10. 1996.

Sodba Sodišča EU C-54/95 z dne 21. 1. 1999.

Sodba Sodišča EU C-61/95 z dne 29. 1. 1998.

Sodba Sodišča EU C-209/96 z dne 10. 10. 1998.

Sodba Sodišča EU C-238/96 z dne 1. 10. 1998.

Sodba Sodišča EU C-44/97 z dne 21. 10. 1999.

Sodba Sodišča EU C-245/97 z dne 14. 12. 2000.

Sodba Sodišča EU C-253/97 z dne 28. 10. 1999.

Sodba Sodišča EU C-349/97 z dne 8. 5. 2003.

Sodba Sodišča EU C-247/98 z dne 11. 1. 2001.

Sodba Sodišča EU C-263/98 z dne 20. 9. 2001.

Sodba Sodišča EU C-278/98 z dne 6. 3. 2001.

Sodba Sodišča EU C-462/98 P z dne 21. 9. 2000.

Sodna Sodišča EU C-130/99 z dne 21. 3. 2002.

Sodba Sodišča EU C-377/99 z dne 19. 9. 2002.

Sodba Sodišča EU C-500/99 P z dne 24. 1. 2002.

Sodba Sodišča EU C-170/00 z dne 24. 1. 2002.

Sodba Sodišča EU C-157/00 z dne 9. 1. 2003.

Sodba Sodišča EU C-329/00 z dne 19. 6. 2003.

Sodba Sodišča EU C-346/00 z dne 18. 9. 2003.

Sodba Sodišča EU C-153/01 z dne 7. 10. 2004.

Sodba Sodišča EU C-224/01 z dne 30. 9. 2003.

Sodba Sodišča EU C-344/01 z dne 4. 3. 2004.

Sodba Sodišča EU C-332/01 z dne 9. 9. 2004.

Sodba Sodišča EU C-287/02 z dne 9. 6. 2005.

Sodba Sodišča EU C-300/02 z dne 24. 2. 2005.

Sodba Sodišča EU C-312/02 z dne 7. 10. 2004.

Sodba Sodišča EU C-468/02 z dne 14. 4. 2005.

Sodba Sodišča EU C-5/03 z dne 7. 7. 2005.

Sodba Sodišča EU C-199/03 z dne 15. 9. 2005.

Sodba Sodišča EU C-234/04 z dne 16. 3. 2006.

Sodba Sodišča EU C-45/05 z dne 24. 5. 2007.

Sodba Sodišča EU C-158/06 z dne 21. 6. 2007.

Sodba Sodišča EU C-347/06 z dne 17. 6. 2008.

Sodba Sodišča EU v združenih zadevah od C-383/06 do C-385/06 z dne 13. 3. 2008.

Sodba Sodišča EU C-418/06 P z dne 24. 4. 2008.

Sodba Sodišča EU C-281/07 z dne 15. 1. 2009.

Sodba Sodišča EU C-199/09 z dne 15. 9. 2005.

Sodba Sodišča EU C-352/09 P z dne 29. 3. 2011.

Sodba Sodišča EU C-465/10 z dne 21. 12. 2011.

Sodba Sodišča EU C-24/11 P z dne 3. 5. 2012.

Sodba Sodišča EU C-188/11 z dne 24. 5. 2012.

Sodba Sodišča EU C-592/11 z dne 25. 10. 2012.

Sodba Sodišča EU C-417/12 P z dne 15. 10. 2014.

Sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-549/12 P in C-54/13 P z dne 24. 6. 2015.

Sodba Sodišča EU C-135/13 z dne 15. 5. 2014.

Sodba Sodišča EU C-192/13 P z dne 4. 9. 2014.

Sodba Sodišča EU C-197/13 P z dne 4. 9. 2014.

Sodba Sodišča EU C-213/13 z dne 10. 7. 2014.

Sodba Sodišča EU C-263/13 P z dne 24. 6. 2015.

Sodba Sodišča EU C-429/13 P z dne 22. 10. 2014.

Sodba Sodišča EU C-447/13 P z dne 13. 11. 2014.

Sodba Sodišča EU C-599/13 z dne 18. 12. 2014.

Sodba Sodišča EU C-280/14 P z dne 3. 12. 2015.

Sodba Sodišča EU C-342/14 z dne 17. 12. 2015.

Sodba Sodišča EU C-406/14 z dne 14. 7. 2016.

Sodba Sodišča EU C-566/14 P z dne 14. 6. 2016.

Sodba Sodišča EU C-111/15 z dne 7. 6. 2016.

Sodba Sodišča EU C-140/15 P z dne 21. 9. 2016.

Sodba Sodišča EU C-4/17 P z dne 6. 9. 2018.

Sodba Sodišča EU C-59/17 z dne 7. 8. 2018.

Sodba Sodišča EU C-252/18 P z dne 13. 2. 2020.

Sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-496/18 in C-497/18 z dne 26. 3. 2020.

Sodba Sodišča EU C-404/19 P z dne 17. 12. 2020.

Sodba Sodišča EU C-471/22 z dne 30. 1. 2024.

Sodba Sodišča EU C-175/23 z dne 4. 10. 2024.

Sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-471/23 in C-477/23 z dne 6. 3. 2025.

Sodba Sodišča EU C-620/23 z dne 6. 3. 2025.

Sodba Splošnega sodišča T-243/05 z dne 12. 9. 2007.

Sodba Splošnega sodišča T-308/05 z dne 12. 12. 2007.

Sodba Splošnega sodišča T-368/05 z dne 4. 9. 2009.

Sodba Splošnega sodišča T-402/06 z dne 16. 9. 2013.

Sodba Splošnega sodišča T-86/08 z dne 5. 7. 2012.

Sodba Splošnega sodišča T-265/08 z dne 19. 9. 2012.

Sodba Splošnega sodišča T-549/08 z dne 18. 6. 2010.

Sodba Splošnega sodišča T-46/09 z dne 22. 1. 2013.

Sodba Splošnega sodišča T-384/10 z dne 29. 5. 2013.

Sodba Splošnega sodišča T-2/11 z dne 7. 6. 2013.

Sodba Splošnega sodišča T-358/11 z dne 19. 6. 2015.

Sodba Splošnega sodišča T-661/11 z dne 2. 12. 2014.

Sodba Splošnega sodišča T-245/13 z dne 4. 9. 2015.

Sodba Splošnega sodišča T-661/14 z dne 14. 7. 2016.

Sodba Splošnega sodišča T-112/15 z dne 30. 3. 2017.

Sodba Splošnega sodišča T-135/15 z dne 12. 3. 2019.

Sodba Splošnega sodišča T-145/15 z dne 16. 2. 2017.

Sodba Splošnega sodišča T-260/16 z dne 25. 9. 2018.

Sodba Splošnega sodišča T-682/16 z dne 26. 9. 2018.

Sodišče EU. Najdeno dne 7. 5. 2021 na spletnem naslovu: <https://curia.europa.eu/>

Soos, G. in Gzorgyi, N.: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*, 2020, št. 5.

Stojanović, D. in Puh, T.: Predstavitev finančnih instrumentov regionalne politike Evropske unije. *Lex localis: revija za lokalno samoupravo*, l. 2, št. 2, 2004, str. 71–116.

Štemberger, K.: Upravne pogodbe v pravnih redih držav nekdanje Jugoslavije. *Pravni letopis*, 2021a, št. 2, str. 81–104.

Štemberger, K.: Upravna pogodba kot posebni inštitut upravnega prava – kje smo in kako naprej? *Pravnik*, 76, št. 5–6, 2021b, str. 249–272.

Tičar, B. in Primec, A.: Administrative violations or minor offences: where is the boundary between them? *Poslovodno računovodstvo*, l. 12, št. 1, 2019, str. 11–25.

Trstenjak, V. in Brkan, M.: *Pravo EU: Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU*. Ljubljana: GV Založba, 2018.

UPRS sklep I U 125/2014 z dne 15. 4. 2014.

UPRS sodba I U 1546/2009 z dne 30. 6. 2010.

UPRS sodba I U 1571/2009 z dne 18. 5. 2010.

UPRS sodba I U 1879/2014 z dne 26. 5. 2015.

UPRS sodba I U 1513/2015 z dne 4. 10. 2016.

UPRS sodba I U 1879/2017 z dne 28. 8. 2018.

UPRS sodba I U 1666/2019 z dne 1. 2. 2021.

UPRS sodba II U 326/2011 z dne 14. 11. 2012.

UPRS sodba II U 391/2014 z dne 16. 12. 2015.

UPRS sodba III U 228/2015 z dne 7. 10. 2016.

UPRS sodba III U 181/2016 z dne 18. 3. 2019.

UPRS sodba IV U 267/2009 z dne 5. 10. 2010.

UPRS sodba IV U 238/2014 z dne 2. 2. 2016.

UPRS sodba U 2305/2007 z dne 2. 1. 2009.

UPRS sodba in sklep I U 55/2015 z dne 21. 4. 2015.

USRS sklep U-I-104/01 z dne 28. 5. 2001.

USRS sklep Up-858/08 z dne 3. 6. 2008.

USRS odločba U-I-66/11 z dne 19. 5. 2011.

Varanelli, L.: Predhodno določanje v evropskem pravu. Ljubljana: Uradni list RS, 2010.

Voorde, J. M.: The Concept of Intent in Rulings of the Court of Justice of the European Union. *European Public Law*, l. 21, št. 3, 2015, str. 555–570.

VSK sklep Cpg 135/2019 z dne 21. 11. 2019.

VSL sklep I Cpg 288/2017 z dne 5. 2. 2019.

VSL sklep I Cpg 513/2018 z dne 26. 9. 2018.

VSL sodba in sklep I Cpg 2031/2014 z dne 3. 6. 2015.

VSL sodba in sklep I Cpg 273/2017 z dne 9. 5. 2018.

VSL sodba in sklep I Cpg 255/2019 z dne 21. 4. 2020.

VSL sodba I Cpg 1215/2013 z dne 23. 10. 2013.

VSL sodba I Cpg 870/2016 z dne 19. 9. 2017.

VSL sodba I Cpg 346/2018 z dne 10. 12. 2019.

VSL sodba I Cpg 421/2018 z dne 4. 12. 2019.

VSL sodba I Cpg 527/2018 z dne 6. 11. 2019.

VSL sodba I Cpg 531/2018 z dne 26. 11. 2019.

VSL sodba I Cpg 316/2019 z dne 20. 11. 2019.

VSL sodba I Cpg 284/2020 z dne 15. 12. 2020.

VSL sodba I Cpg 322/2020 z dne 3. 3. 2021.

VSL sodba I Cpg 686/2020 z dne 29. 9. 2022.

VSL sodba I Cpg 472/2022 z dne 10. 5. 2023.

VSL sodba I Cpg 561/2022 z dne 10. 5. 2023.

VSL sodba I Cpg 286/2023 z dne 31. 8. 2023.

VSL sodba II Cpg 1049/2017 z dne 20. 12. 2017.

VSL sodba II Cp 2639/2017 z dne 6. 6. 2018.

VSL sodba II Cp 723/2021 z dne 16. 6. 2021.

VSM sodba I Cpg 305/2018 z dne 5. 9. 2019.

VSM sodba I Cpg 85/2020 z dne 18. 6. 2020.

VSM sodba I Cpg 92/2021 z dne 15. 7. 2021.

VSRS sklep I Up 446/2012 z dne 22. 5. 2013.

VSRS sklep I Up 119/2016 z dne 18. 5. 2016.

VSRS sklep I Up 151/2019 z dne 18. 12. 2019.

VSRS sklep II DoR 448/2021 z dne 26. 1. 2022.

VSRS sklep II Ips 19/2013 z dne 5. 2. 2015.

VSRS sklep II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019.

VSRS sklep II Ips 42/2021 z dne 16. 6. 2021.

VSRS sklep III Ips 31/99 z dne 30. 3. 2000.

VSRS sklep III Ips 61/2018 z dne 12. 4. 2019.

VSRS sklep III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020.

VSRS sklep III Ips 1/2021 z dne 18. 5. 2021.

VSRS sklep X Ips 418/2010 z dne 21. 12. 2011.

VSRS sklep X Ips 263/2014 z dne 23. 7. 2015.

VSRS sklep X Ips 117/2020 z dne 10. 2. 2021.

VSRS sodba I Up 1024/05 z dne 24. 2. 2005.

VSRS sodba II Ips 82/2019 z dne 23. 1. 2020.

VSRS sodba III Ips 83/2002 z dne 6. 2. 2013.

VSRS sodba III Ips 31/2012 z dne 15. 10. 2013.

VSRS sodba III Ips 155/2015 z dne 18. 4. 2017.

VSRS sodba III Ips 157/2015 z dne 18. 4. 2017.

VSRS sodba III Ips 159/2015 z dne 18. 4. 2017.

VSRS sodba III Ips 160/2015 z dne 18. 4. 2017.

VSRS sodba III Ips 10/2016 z dne 18. 4. 2017.

VSRS sodba III Ips 11/2016 z dne 18. 4. 2017.

VSRS sodba III Ips 80/2018 z dne 12. 2. 2019.

VSRS sodba III Ips 17/2020 z dne 15. 9. 2020.

VSRS sodba III Ips 80/2020 z dne 12. 2. 2019.

VSRS sodba X Ips 380/2012 z dne 12. 9. 2013.

VSRS sodba X Ips 20/2014 z dne 18. 11. 2015.

VSRS sodba X Ips 457/2014 z dne 16. 11. 2016.

VSRS sodba X Ips 404/2016 z dne 17. 10. 2018.

VSRS sodba X Ips 337/2017 z dne 29. 5. 2019.

VSRS sodba in sklep I Up 62/2021 z dne 1. 2. 2021.

VSRS sodba in sklep III Ips 10/2020 z dne 13. 10. 2020.

Wedam Lukič, D., v Ude. et al.: Pravdni postopek – zakon s komentarjem (3. knjiga). Ljubljana: GV Založba, 2009.

Wostner, P. (ur.): Kako do denarja EU. Ljubljana: GV Založba, 2005.

Wostner, P.: Kako do sredstev kohezijske politike in drugih sredstev EU. Pravna praksa, l. 27, št. 12, 2008, str. 24–25.

Zabel, B.: Svobodna gospodarska pobuda v praksi Ustavnega sodišča. Podjetje in delo, l. 35, št. 3/4, 2009, str. 685–708.

6
STVARNO KAZALO

A

akt o pravici do sofinanciranja (o pravici do sredstev, o sofinanciranju, o izbiri; odločba o pravici, sklep o izbiri): 93–94 (*tudi op. 246*), 96–108 (*tudi op. 255, 257–258, 261, 264, 269, 272, 110–112, 140 (op. 351), 144, 186, 194–196 (tudi op. 480), 201 (op. 494), 209 (op. 508), 220*

Avstrija: 43 (*op. 135*), 47–48 (*op. 145, 147*), 63 (*op. 183*)

B

Belgija: 42–43 (*op. 132, 135*), 53 (*op. 161*), 59 (*op. 173*), 62 (*op. 180*), 66 (*op. 191*), 118 (*op. 299*), 156 (*op. 390*)

Bolgarija: 80 (*op. 223*), 91 (*tudi op. 240*), 113 (*op. 288*), 164 (*op. 405*), 185 (*op. 461*)

C

certifikacija: *glej potrjevanje*

COCOF: *glej finančni popravek, smernice Komisije za odmerjanje*

Č

Češka: 55–56 (*op. 167, 169*)

D

Danska: 21, 59 (*op. 173*)

Direktiva 2004/17/ES: 73 (*op. 210*), 78

Direktiva 2004/18/ES: 78, 91

Direktiva 2014/23/EU (koncesijska direktiva): 73–74 (*op. 211, 213*), 121 (*op. 307*), 132 (*tudi op. 334*), 166 (*op. 410*)

dispozitivnost: 109, 123

dobra vera: 46 (*op. 139*), 97 (*op. 255*), 188, 196 (*tudi op. 483*), 216

dobro finančno poslovanje (poslovodstvo): 43, 45 (*op. 137*), 50 (*op. 154*), 168 (*op. 414*)

dobro upravljanje: 53–54 (*op. 163–164*), 55, 91, 195

dodelitev dodatnih pravic porabe: *glej presežna dodelitev*

dokazno breme: 57–59, 60 (*op. 175*), 62, 146–147, 150–152, 154, 156, 159–162 (*tudi op. 397–399*), 164–166, 168–169, 214–215

Državna revizijska komisija (DKOM): 103 (*op. 270*), 166, 192 (*op. 476*), 195, 197–199 (*tudi op. 488–489*)

dvonivojski sistem: 25–26, 40, 45, 89

E

ekstrapolacija: 60, 65–68, 158 (*op. 395*), 215

enakost (orožij, v postopku): 91, 115 (*op. 293*), 195

Enotni evropski akt: 5, 14

estoppel: 110 (*tudi op. 283*), 197

evro: 14, 21

Evropska gospodarska skupnost
(EGS): 4 (op. 10), 5, 12–13

Evropska komisija (Komisija, EK):
2, 7 (op. 22), 10, 12 (op. 38),
15–16, 20–21 (op. 76, 80),
22–29 (tudi op. 85, 97, 101,
104, 111), 31, 33–35, 39–40, 41
(op. 127), 42–43 (tudi op. 129–
135), 44 (op. 136), 45–49 (tudi
op. 137–147), 50 (op. 152–153),
51–55 (tudi op. 155–165,
167–168), 56 (op. 169), 57–72
(tudi op. 172–176, 179–188,
190–191, 193–195, 197–198,
202–203, 205), 73 (op. 208),
74–76 (tudi op. 215–217), 78–
80 (tudi op. 221, 223), 82–84
(tudi op. 229–232), 89–92
(tudi op. 236–237, 239), 114
(tudi op. 290), 115 (op. 292),
139, 147–148 (tudi op. 371),
149 (op. 373), 150, 152 (tudi
op. 382), 155, 156 (op. 390),
157–159 (tudi op. 393, 395),
163 (tudi op. 400, 404), 169–
175, 176 (op. 439), 177 (tudi
op. 443), 178 (op. 445), 179–
182, 184, 190, 194, 197, 200
(op. 492), 207, 212, 214–215

Evropska skupnost za premog in
jeklo (ESPJ): 4 (op. 10), 12

Evropska unija (EU, Unija)

država članica: 2–6 (tudi
op. 11), 8, 9 (op. 26), 10–16,
18, 21–31 (tudi op. 92, 97, 101,
104), 33–35, 40, 41 (op. 127),
42–43 (tudi op. 134–135), 44
(op. 136), 45–49 (tudi op. 137,

139, 141, 148, 151), 51–54
(tudi op. 159, 163–166), 55
(op. 167), 57–65 (tudi op. 172,
174–175, 178, 183, 185–186,
190), 67 (op. 193–194), 68–69
(tudi op. 200), 70 (op. 202–203),
71–72, 74–75 (tudi op. 213),
78–79, 80 (op. 223), 82–83,
84 (op. 232), 87, 89–92 (tudi
op. 237), 99–101 (op. 261,
264–265), 108, 112–115 (tudi
op. 290, 292), 137, 139–140
(tudi op. 347), 147–150 (tudi
op. 375), 152 (tudi op. 382),
155–156

širitev: 11–14, 21

Evropski kmetijski jamstveni sklad
(EKJS): 2 (op. 2), 12, 15, 17–
19, 41–43 (op. 127, 130, 135),
45–48 (op. 138–141, 145, 147),
50–52 (op. 152–153, 156–158),
55–56 (op. 167–169), 58–59
(op. 172–173), 63–64 (op. 183,
185–186), 67 (op. 193–194),
69–70 (op. 198, 202), 82
(op. 229–230), 84 (op. 232),
156 (op. 390)

Evropski kmetijski sklad za razvoj
podeželja (EKSRP): 2 (op. 2),
8, 15 (tudi op. 53), 17–19 (tudi
op. 69), 28–29, 42–43 (op. 130,
135), 46–48 (op. 139–140, 145,
147), 50–51 (op. 152–153, 157),
55 (op. 168), 58–59 (op. 172–
173), 63–64 (op. 183, 185–
186), 67 (op. 193–194), 69–70
(op. 200, 202), 82 (op. 230), 84

(op. 232), 156 (op. 390), 183
(op. 457), 187

Evropski kmetijski usmerjevalni
in jamstveni sklad (EKUJS):
2 (tudi op. 2), 12, 18, 20, 32,
41–44 (op. 127, 129–132, 134–
136), 45, 46–48 (op. 139–140,
144–147), 50–53 (op. 152–153,
155, 157–161), 55–56 (op. 167–
169), 58–60 (op. 172–175),
62–68 (op. 179–186, 190–191,
194–195, 197), 70 (op. 202),
82 (op. 230), 89 (op. 236), 114
(op. 290), 156 (op. 390)

Evropski parlament (Parlament):
19 (op. 70), 22–23 (op. 89), 55
(op. 167)

Evropski sklad za begunce: 8 (op. 25),
113 (op. 287)

Evropski sklad za pomorstvo in ri-
bištvo (ESPR): 8, 14–15 (tudi
op. 53), 20–21, 28

Evropski sklad za regionalni razvoj
(ESRR): 7–8 (tudi op. 25), 13,
15–16 (tudi op. 53), 21, 28,
32, 44 (op. 136), 53 (op. 162–
163), 60–61 (op. 175–176), 70
(op. 202), 113 (op. 289), 146
(op. 364), 151–152 (op. 379,
382), 172 (tudi op. 424–425),
184 (op. 460), 187–188
(op. 468–469), 190 (op. 472–
473), 196 (op. 483)

Evropski socialni sklad (ESS): 8,
12, 15–17 (tudi op. 53), 28, 32,
43 (op. 133), 45 (op. 137–138),
47 (op. 143), 51 (op. 155), 64

(op. 187–188), 83 (op. 231), 151
(op. 379), 184 (op. 460), 187
(op. 468), 190 (op. 473)

evropski strukturni in investicijski
skladi (ESI): 8, 12, 15, 28, 40

exceptio illegalis: 135 (op. 341), 139,
174

F

finančna perspektiva: *glej večletni
finančni okvir*

finančne posledice (izguba, ško-
da, učinek, vpliv): 8, 24, 26
(op. 101), 31 (op. 113), 52,
54–55 (tudi op. 164), 62–69
(tudi op. 178–180, 182, 183,
186, 191, 193–194, 197–198),
70 (op. 203), 72, 80 (op. 226–
227), 81 (tudi op. 228), 105, 107
(op. 278), 114 (op. 290), 146
(op. 363), 149 (op. 375), 151–
169 (tudi op. 379–383, 386,
388–395, 397–399, 401, 404,
408, 412, 414, 416), 184, 185
(op. 462), 187, 202–204 (tudi
op. 496–497, 499, 501), 208
(tudi op. 507), 209 (op. 508–
509), 213, 215–216

Finančni instrument za usmerjanje
ribištva (FIUR): 32

finančni popravek (finančna korek-
cija)

države članice (v razmerju
do upravičenca do sofinan-
ciranja): 30, 48 (op. 148), 69
(op. 200), 79–80, 87, 89–92
(tudi op. 237), 95, 105–107,

112, 135 (op. 341), 140, 148 (tudi op. 371), 150, 153 (op. 386), 154 (tudi op. 388), 155 (op. 389), 157 (tudi op. 393), 159, 162–163, 169–175, 177, 180, 182, 189, 191, 197–198, 200, 204–205 (tudi op. 501), 209 (op. 508), 214–215

ekstrapolacijski: 66–68 (tudi op. 193), 215

Komisije (v razmerju do države članice): 25, 27–29, 47, 51, 57–58, 62 (tudi op. 178), 65, 69, 82, 89–92 (tudi op. 237), 139, 148–150 (tudi op. 371, 375), 152 (tudi op. 382), 157–158 (tudi op. 393), 163, 169–170, 172, 174–175, 177 (op. 443), 214–216

kot korektivni instrument: 7, 207, 212

opredelitev: 2, 203

pavšalni: 66–70 (tudi op. 191, 193–194, 197–198), 73, 75, 79–80 (tudi op. 226–227), 91, 148, 154 (op. 388), 158 (tudi op. 395), 170, 175, 177–185, 202, 215

pravna narava: 48–49, 200, 202–206 (tudi op. 497, 499, 501), 212

pravna podlaga: 55, 135 (op. 341), 148, 172–175, 177–179 (tudi op. 443), 183–184, 206 (tudi op. 506), 209 (op. 508)

sklep o: 53–54 (tudi op. 162, 164), 91

smernice Evropske komisije za odmerjanje: 40, 66 (op. 191), 68 (op. 197), 69–81 (tudi op. 199, 202–203, 206–209, 215–216, 218–219, 221, 223, 225–228), 90 (op. 237), 105, 135, 152–153 (tudi op. 385–386), 154 (op. 388), 158 (op. 394), 160 (op. 397), 170–171 (tudi op. 417), 173, 175–185 (tudi op. 439, 443, 445–448, 453–454, 462), 202 (tudi op. 496), 204 (tudi op. 500–501), 215–216, 222

splošne: 70, 73 (op. 208), 74–75, 79 (tudi op. 221), 80 (op. 223)

posebne (specialne, CO-COF): 69–70 (tudi op. 203), 73–81 (tudi op. 216, 218, 221, 223, 225–228), 105, 160 (op. 397), 178–179 (op. 445–446, 448), 181 (tudi op. 454), 204 (tudi op. 501), 215

specifični: 66 (tudi op. 192), 215

zahtevek/tožba na plačilo: 48, 112, 148, 154, 156 (op. 390), 157–158, 160, 164, 171, 174–175, 178, 197–198, 200–206 (tudi op. 497, 505), 208, 209 (op. 508–509), 214, 222

Finska: 52 (op. 158)

Francija (Francoska republika):
4 (tudi op. 11), 17, 44–45
(op. 136, 138), 56 (op. 169),
60–61 (op. 175–176), 69–70
(op. 198, 202), 82 (op. 229–230),
118 (op. 299), 131 (op. 330),
133, 142, 152 (op. 382), 186
(op. 464), 219

G

goljufija: 29 (op. 111), 31 (tudi
op. 113), 72, 206 (op. 506)

Grčija (Helenska republika): 2, 14,
17, 21, 42–43 (op. 129, 131,
134), 47–48 (op. 144, 146), 51–
53 (op. 157, 159, 161), 55–56
(op. 167–169), 58–59 (op. 172–
173), 62–63 (op. 179–182, 184),
66 (op. 192), 68 (op. 195, 197),
82 (op. 230), 114 (op. 290), 156
(op. 390)

I

Irska: 13, 17, 21, 42 (op. 131), 45
(op. 138), 64 (op. 187–188), 83
(op. 231), 152 (op. 381)

Italija(nska republika): 2, 13, 17,
42–43 (op. 130, 135), 45–46
(op. 137, 139–141), 51–52
(op. 156, 158), 58–60 (op. 172–
173, 175), 101 (op. 265), 118
(op. 299), 183 (op. 458)

izguba: *glej finančne posledice*

izplačilo: 18, 24, 27–29, 31, 33–35
(tudi op. 124), 45, 94, 96, 97
(op. 255), 98–102 (tudi op. 258),
111–112 (tudi op. 286), 152,
156 (op. 390), 178 (op. 445),

186–187, 191, 193, 194
(op. 480), 201 (op. 494), 205
(op. 503)

pogojno: 29

izvajalski organ: 35–36, 149 (op. 375)

J

javno naročanje: 3, 9–10 (tudi op. 26),
49 (op. 150), 64–65, 70 (tudi
op. 203), 73–76 (tudi op. 210,
213–214, 217), 78–79 (tudi
op. 220), 91, 93 (op. 248),
101–103 (tudi op. 268, 270),
105–106, 109, 110 (op. 284),
117, 126–127, 129 (tudi
op. 325), 132, 134, 142–
143, 152–154 (tudi op. 383,
388), 155 (op. 389), 157–158
(op. 392–394), 160–161 (tudi
op. 397–399), 164–167 (tudi
op. 408, 410), 168 (op. 414),
172–173, 178 (op. 445–446),
181, 190–191, 192–195
(op. 476–478), 197–198 (tudi
op. 487–488), 199 (op. 489),
202 (tudi op. 496–497), 204
(tudi op. 501), 206 (op. 506),
207–208, 212–213, 219–220

javnopravno regulirana pogod-
ba (upravna pogodba v šir-
šem smislu): 116–129 (tudi
op. 296, 326), 132, 135–136
(tudi op. 343), 140–143, 217,
219, 222

francoski model: 118, 133,
135, 142, 217–219

- kriterij cilja: 119, 130, 133–134 (*tudi op. 340*), 142, 218–219
- kriterij strank: 119, 130, 133, 142, 217–219
- kriterij vsebine: 119, 130, 134 (*tudi op. 340*), 142, 218–219
- opredelitev: 124
- upravna pogodba (v ožjem smislu): 117, 125, 129–131 (*tudi op. 329*), 133–134 (*tudi op. 338, 340*), 138
- upravno-zasebnopravna pogodba: 125, 127 (*op. 319*), 128–129, 132–135, 142–143, 219
- zasebna javnopravno regulirana pogodba: 125, 127–128
- K**
- kmetijska politika: *glej skupna kmetijska politika*
- Kohezijski sklad: 8, 14–15 (*tudi op. 53*), 21–22 (*tudi op. 84, 89*), 25 (*op. 97*), 28, 31, 33, 44 (*op. 136*), 52–55 (*op. 160, 162, 164, 167*), 67 (*op. 193–194*), 70 (*op. 202*), 75, 77, 82 (*op. 230*), 91 (*tudi op. 240*), 105, 151 (*op. 379*), 172 (*op. 425*), 178 (*op. 445–446*), 184 (*op. 460*), 187 (*op. 468*), 190 (*op. 473*)
- Komisija: *glej Evropska komisija*
- koncentracija: 15
- koncesija: 3, 73 (*tudi op. 211*), 74–75 (*op. 213, 217*), 93 (*op. 248*), 102–103 (*tudi op. 268–269*), 117, 120–121 (*tudi op. 307, 309–310*), 131–132 (*tudi op. 330, 334*), 133 (*op. 338*), 136–137 (*op. 344–345*), 138, 142, 165, 166 (*op. 410*), 181–182, 219
- koncesijska direktiva: *glej Direktiva 2014/23/EU*
- konkurenca: 2–3, 5–7, 9–10 (*tudi op. 26*), 13, 64–65, 73 (*tudi op. 212*), 74 (*op. 213–214*), 75, 126, 129, 133, 160–161 (*op. 397–398*), 165–166 (*tudi op. 409–410*), 184 (*op. 459*), 198 (*op. 488*), 207, 212
- kontradiktornost: 51, 55 (*op. 168*), 147, 199
- kontrahirna dolžnost: 103 (*tudi op. 270*)
- kontrola: 16, 29 (*op. 110–111*), 34–35, 43 (*op. 134*), 65 (*op. 190*), 80 (*op. 223*), 97–98 (*op. 255, 258*), 114, 174, 176, 181 (*op. 454*), 193 (*op. 478*), 195, 199
- notranja: 34
- korekcijski mehanizem: 27
- kršitev: 8, 24, 27, 30, 43, 51–53 (*tudi op. 162*), 55, 57–58 (*tudi op. 172*), 62, 63 (*op. 183*), 64–65 (*tudi op. 186*), 67 (*tudi op. 193*), 69 (*op. 198*), 70 (*tudi op. 202–203*), 75–76, 80 (*op. 227*), 82–83, 90, 97,

100 (op. 264), 101–102, 106, 107 (op. 278), 113, 115 (tudi op. 293), 119, 130–131 (tudi op. 330), 146 (tudi op. 363), 147 (op. 368), 151–155 (tudi op. 386, 389), 156–158 (op. 390, 392–395), 159, 160–161 (op. 397–399), 162, 163 (op. 401), 164, 166–168 (tudi op. 412, 414), 180, 184–185 (op. 459, 462), 186–187, 190 (tudi op. 472), 192 (tudi op. 476–477), 193 (op. 478), 197–198, 201 (op. 494), 202–204 (tudi op. 496–497, 499, 501), 207–208 (tudi op. 507), 209 (op. 508), 212–213, 216, 218

L

Latvija: 70 (op. 202), 146 (op. 364), 188 (op. 496), 190 (op. 472), 196 (op. 483)

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina): 91–92

lojalno sodelovanje: 26, 43, 46, 54 (tudi op. 166), 114

Luksemburg: 43 (op. 133), 45 (op. 138), 47 (op. 143)

M

Maastrichtska pogodba: 21

Madžarska: 113 (op. 289), 183 (op. 457–458)

malomarnost: 26 (op. 101), 49 (tudi op. 150), 72, 149 (op. 375), 200 (op. 492), 201, 207, 213

materialna resnica: 57

Ministrstvo za finance (MF): 32–33, 35, 198 (op. 487–488)

Sektor za upravljanje s sredstvi EU: 33

Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna (UNP): 32, 35 (tudi op. 125), 110 (op. 184), 148 (tudi op. 370), 198 (op. 487)

N

nacionalno pravo: 8, 25, 46, 55 (op. 168), 88, 95, 99 (op. 261), 101 (op. 265), 134, 136, 139 (op. 347), 144–145, 150, 164, 173, 176 (op. 439), 177, 183 (op. 457), 186–187, 191, 192 (op. 476), 203, 206, 221

načrtovanje programov: 16

nadzor: 10, 16, 22, 24–26 (tudi op. 97), 28–36 (tudi op. 111, 125), 40, 41 (op. 127), 42–43 (tudi op. 135), 44 (op. 136), 45–47 (tudi op. 143), 51, 57–63 (tudi op. 172, 174–175, 182), 65 (op. 190), 67 (op. 194), 68, 71–72, 82, 88, 91, 95, 107 (tudi op. 278), 114–115, 120, 137, 140, 148–149 (tudi op. 373), 157 (op. 393), 160, 173, 179 (op. 448), 192 (tudi op. 476), 193 (op. 478), 194–195, 199, 205 (op. 503), 214

nadzorni odbor: 32

nadzorni sistem: glej sistem upravljanja in nadzora

- napaka: 7, 24, 26 (op. 101), 34–35, 45, 60, 64 (tudi op. 186), 67 (op. 194), 68–71, 74, 82–83, 89–90, 100–101 (tudi op. 263), 106, 110 (op. 283), 115, 149 (tudi op. 375), 189, 190 (op. 472), 196–197, 212, 215
- navodila ministrstev: 135 (op. 341), 173–176 (tudi op. 440–441), 179, 181–183 (tudi op. 454)
- Nemčija: 4 (tudi op. 11), 42 (op. 131), 44 (op. 136), 46 (op. 140), 53 (op. 162–163), 55 (op. 168), 58–61 (op. 172–173, 175–176), 70 (op. 202), 118 (op. 299), 183 (op. 458), 186 (op. 464), 190 (op. 472)
- nepovratna sredstva: 6–9, 93, 97 (op. 257), 104 (op. 272), 112 (op. 286), 136 (op. 343), 212
- nepravilnost: 7–8 (tudi op. 24), 24, 27, 29 (op. 111), 31 (tudi op. 113), 34, 40, 42, 44 (op. 136), 45 (tudi op. 137), 48–49 (tudi op. 150), 51–53, 57, 58 (op. 172), 59–61 (tudi op. 174–175), 62–66 (tudi op. 178, 180, 190), 68–74 (tudi op. 203), 76, 78, 80 (tudi op. 223, 227), 81 (op. 228), 82–83, 84 (op. 232), 88 (op. 235), 90–92, 105, 107 (op. 287), 109–110, 129, 135 (op. 341), 144, 146–153 (tudi op. 363–364, 367, 370, 379, 382–383, 386), 154 (op. 388), 155 (tudi op. 389), 156–157 (op. 390, 392), 158–161 (tudi op. 394, 397–399), 163 (op. 404), 164, 165 (op. 408), 166–167 (tudi op. 412), 170 (op. 418), 172–174, 175 (op. 437), 178 (op. 445–446), 181–182, 184–196 (tudi op. 459, 462, 472, 478), 198 (tudi op. 487), 199–200 (op. 489, 492), 201–205 (tudi op. 496, 501), 206 (op. 506), 207–208 (tudi op. 507), 212–217, 220
- narava: 63, 66, 69, 70 (op. 203), 80, 82–83, 151 (tudi op. 379), 184–188 (tudi op. 462), 208, 213, 216
- resnost: 66, 70 (op. 203), 72, 80, 82, 151 (tudi op. 379), 184–188 (tudi op. 459, 462), 190, 208, 213, 216
- (so)prispevek k nastanku: 83, 188–190, 195–197, 216–217
- nerazvita območja: 6–7, 12–14, 16–17, 21–22
- neupravičena obogatitev: 204–205 (tudi op. 502), 208, 209 (op. 508), 214
- ničnostna tožba: 41 (tudi op. 127)
- Nizozemska: 8 (op. 25), 42 (op. 131), 44 (op. 136), 46 (op. 139), 48 (op. 147), 58–59 (op. 172–173), 60–61 (op. 175–176), 70 (op. 202), 89 (op. 236), 113 (op. 187), 188 (op. 469)
- O**
- Obligacijski zakonik (OZ): 103–104 (tudi op. 271–272), 121 (tudi

- op. 308), 123 (tudi op. 316), 131, 134, 136 (tudi op. 343), 138, 140 (tudi op. 351), 143, 149 (op. 373), 202 (op. 497), 209 (op. 508–509)
- odločba o pravici (do sofinanciranja): *glej akt o pravici do sofinanciranja*
- odškodnina: 97, 135 (op. 341), 158 (op. 394), 163 (op. 401), 173, 202–205 (tudi op. 499, 501), 206 (op. 505), 209 (tudi op. 508), 214
- opustitev: 8, 107 (op. 277), 114, 115 (op. 292), 146 (tudi op. 363), 156–157 (op. 390, 393), 180, 188–190 (tudi op. 472), 194, 196, 198, 217
- organ upravljanja (upravljavski organ): 31–33, 47 (op. 143), 91, 95, 113 (op. 288), 149 (op. 375), 173–174, 176, 181 (op. 454), 191, 192 (op. 476)
- organ za potrjevanje (plačilni organ): 32–33, 47 (op. 143)
- overcommitment: *glej presežna dolžitev*
- P**
- Parlament: *glej Evropski parlament*
- partnerski sporazum: 25
- partnerstvo: 15
- plačilni organ: *glej organ za potrjevanje*
- pobeg uprave na področje zasebnega prava: 108
- Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU): 5–6 (tudi op. 13), 17 (op. 62), 27 (tudi op. 104), 74 (op. 213), 166 (op. 410), 179, 206 (op. 506)
- Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti: 5
- Pogodba o Evropski skupnosti: 14
- Pogodba o Evropski skupnosti za premog in jeklo: 12
- Pogodba o Evropski uniji: 14
- Poljska: 151 (op. 379), 184 (op. 460), 187 (op. 468), 190 (op. 473)
- poročilo: 33, 51, 147–149 (tudi op. 368, 370–371, 373), 157 (op. 393), 184 (op. 459), 192–193 (op. 477–478)
- letno: 33
- končno: 33–34, 192 (op. 477)
- posebno: 33
- Portugalska: 13, 17, 21, 55 (op. 168), 59 (op. 173), 63–64 (op. 183, 185), 67 (op. 194), 84 (op. 232), 156 (op. 390)
- posredniški organ (telo): 33, 35–36, 149 (op. 375), 190–191, 192 (op. 476–477)
- potrjevanje (certifikacija): 24, 29, 31, 33–36, 43 (op. 135), 47–48 (op. 143, 146), 55 (op. 168), 60 (op. 174), 62 (op. 178),

- 67–68 (op. 194, 197), 93, 96, 97 (op. 257), 110, 173–174, 176, 181 (op. 454), 190–191, 192 (op. 476), 195–196 (tudi op. 483), 199 (op. 489), 217
- pravdni postopek: 57 (tudi op. 170), 95, 107, 116, 134 (op. 340), 159, 168, 178, 181, 191
- pravica do obrambe: 51, 201 (op. 494)
- pravilnost: 24, 26 (op. 101), 27, 29, 31, 34–36, 40, 59, 60 (op. 175), 61, 72, 91, 101, 105–107, 109, 179 (op. 448), 190, 193, 194 (op. 480), 207, 212
- pravna varnost: 46, 54–55 (tudi op. 167), 70 (op. 202–203), 97, 99, 100 (op. 264), 101, 113, 114 (op. 290), 163, 182–183 (tudi op. 458), 188, 195–196 (tudi op. 483), 216, 222
- pravnomočnost: 55 (tudi op. 168), 94–97 (tudi op. 255), 99–102 (tudi op. 263–265), 104, 106–107 (tudi op. 278), 110–112, 113 (op. 289), 145 (op. 362), 168, 179, 195, 201 (op. 494)
- pravno sredstvo (varstvo): 54, 91–92, 100 (op. 263), 101
- izredno: 100 (op. 263), 111
- presežna dodelitev (overcommitment, dodelitev dodatnih pravic porabe): 34–35 (tudi op. 123)
- primarnost prava EU: *glej suprema-cija prava EU*
- pristojnost: 23, 42, 43 (op. 134), 45, 55, 63, 64 (op. 185), 114 (op. 290)
- deljena: 23
- izključna: 23
- komplementarna: 23
- pritožba: 33 (tudi op. 128), 107 (op. 278), 109–110, 149 (op. 373), 155 (op. 389), 157–158 (op. 392, 394), 161 (op. 398), 193 (op. 478), 198 (op. 488), 204 (op. 501)
- program: 8, 16, 22 (op. 84), 24–26, 28, 30–33 (tudi op. 116), 35 (op. 124), 36, 65, 73 (op. 208), 91, 93 (op. 247), 133 (op. 338), 155, 200 (op. 492), 206 (op. 506), 207, 212, 214
- operativni: 25, 28, 30–31, 33, 35 (op. 124), 91, 155, 206 (op. 506)
- programski svet: 33
- programsko obdobje: 32–33, 71, 75, 137–139, 171 (tudi op. 422), 173–174, 176, 181 (op. 454)
- proračun EU (Skupnosti): 2 (op. 2), 8, 10–12 (tudi op. 28, 36), 17–19, 23–25 (tudi op. 91, 97), 26 (op. 101), 28, 29 (op. 111), 30, 31 (op. 113), 33, 35, 40, 42, 45, 46 (op. 139), 47–48, 53 (op. 163), 54 (tudi op. 164), 57, 60, 62–63 (tudi op. 178, 182), 65–68, 69–70 (op. 198, 203), 72, 81, 89, 107 (op. 277), 115

- (op. 292), 144, 146 (op. 363), 151–156 (tudi op. 383, 386, 389–390), 157 (op. 392), 158, 161 (tudi op. 398–399), 163–164 (tudi op. 400, 404), 167–168 (op. 412, 414), 194, 202 (tudi op. 496), 203 (op. 499), 205–206 (op. 502, 506), 208, 213–214, 220
- proračun Republike Slovenije: 12 (op. 36), 33, 137, 154–155, 162, 164
- prosti pretok: 5, 74 (op. 213), 166 (op. 410)
- prosti trg: 2–3, 5, 6 (op. 15), 7–10, 64, 74 (op. 213), 128, 166 (op. 410), 206–208, 212–213
- prosto gibanje: 5
- R**
- računovodstvo: 28
- razpis: 34–35 (op. 123–124), 36, 93 (tudi op. 247–248), 95–96, 97–99 (op. 255, 257–258, 261), 101–103 (tudi op. 270), 104 (op. 272), 105–106, 108–110, 114, 133, 140 (op. 351), 158 (op. 394), 160–161 (op. 397, 399), 167, 168 (op. 414), 170, 188, 191, 192 (op. 476–477), 193–194 (tudi op. 480), 201 (op. 494)
- revizijski organ (telo): 31, 35, 110 (op. 284), 198 (op. 487)
- Rimska pogodba: 5, 12–13, 16
- rok: 3, 27 (op. 104), 46, 52 (op. 158), 53–55 (tudi op. 162–165, 167), 93 (op. 247), 100 (op. 263), 104 (op. 272), 186–188
- Romunija: 8 (op. 25), 64 (op. 185–186)
- S**
- sankcija: 48 (tudi op. 146–147), 50 (op. 154), 119, 130, 180, 186, 201 (op. 494), 208 (op. 507), 218
- Schumanova deklaracija: 4 (tudi op. 11)
- sistem upravljanja in nadzora (nadzorni sistem): 10, 22, 24–26 (tudi op. 97), 28–36, 40, 41 (op. 127), 42–43, 45–47, 51, 57–63 (tudi op. 172, 174–175), 68, 71–72, 82, 88, 95, 107, 114–115, 140, 149, 195, 199, 214
- skladi EU: 5–10, 11 (op. 30), 12, 14–16 (tudi op. 53), 18, 21–28, 30–35 (tudi op. 113, 116), 40, 41 (op. 127), 42–45 (tudi op. 135–137), 47–49, 57–58, 60–61, 64, 66–67 (tudi op. 193), 82, 88–89, 99, 107, 110–111, 114 (op. 290), 115–116, 146 (op. 363), 164, 167 (op. 412), 180, 181 (op. 453), 200–201, 203, 206–208, 209 (op. 508), 212–214
- sklep o izbiri: glej akt o pravici do sofinanciranja

- skupna kmetijska politika: 2 (*tudi op.* 2), 11, 17–21 (*tudi op.* 68, 70), 24 (*tudi op.* 96), 29 (*op.* 110), 30, 43, 46 (*op.* 139), 57, 60, 63, 93 (*op.* 247), 100 (*op.* 264), 103, 143, 220
- skupni (notranji) trg: 5–7, 9, 14, 17, 73, 207, 212
- Slovenija (RS): 3 (*op.* 5), 22 (*op.* 84), 30, 31 (*op.* 113), 32–34, 35 (*op.* 125), 40, 41 (*op.* 127), 69 (*op.* 200), 87–88 (*tudi op.* 235), 90, 96, 101–102, 105–108, 111–112, 115 (*tudi op.* 292), 116, 120 (*tudi op.* 304), 128 (*op.* 321), 134, 135–136 (*op.* 341, 343), 137–144 (*tudi op.* 347), 148–150, 152–154, 156–159, 162, 168, 170 (*tudi op.* 418), 171 (*op.* 420), 172–174, 176 (*op.* 440), 177–178, 179 (*op.* 448), 180–183 (*tudi op.* 457), 189, 191, 195, 197–199 (*tudi op.* 488), 202–203, 209 (*op.* 508), 215–216, 218, 220, 222
- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR): 32–33
- Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK): 33
- Sodišče Evropske unije (Sodišče): 2 (*op.* 3), 8, 9 (*op.* 26), 27 (*op.* 104), 40–43, 45 (*tudi op.* 137), 46 (*op.* 139–140), 47–48 (*tudi op.* 145), 51, 53–55 (*tudi op.* 162, 164, 166–168), 57–65 (*tudi op.* 172–173, 175), 67–68, 73, 78–79, 82–83, 88, 89 (*op.* 236), 92, 101 (*op.* 265), 112, 114 (*tudi op.* 290–291), 150–152, 156 (*op.* 390), 164, 167 (*op.* 412), 183–184, 189, 206 (*op.* 502), 207–209, 213–215
- Sodišče EU (SEU): 2, 8 (*tudi op.* 25), 27 (*tudi op.* 106), 29–30 (*tudi op.* 112), 40–41 (*tudi op.* 126–127), 42–43 (*op.* 131–132, 134), 45 (*op.* 138), 48 (*tudi op.* 146, 148), 49 (*op.* 151), 51–52 (*op.* 155, 157–158), 55–56 (*op.* 167, 169), 59–60 (*op.* 173–175), 62–64 (*op.* 179–184, 186, 188), 66 (*op.* 191), 68–69 (*op.* 195, 200), 80 (*tudi op.* 223), 83 (*tudi op.* 231), 88 (*tudi op.* 233), 91 (*tudi op.* 240), 101 (*op.* 265), 113 (*tudi op.* 287–288), 139 (*op.* 347), 150, 151–152 (*op.* 379, 381–382), 159, 161 (*op.* 398–399), 164 (*tudi op.* 405), 183–186 (*op.* 457–458, 460–462, 464), 187–188 (*tudi op.* 468–469), 190 (*op.* 472), 199, 203 (*tudi op.* 499), 205 (*op.* 502), 214, 216
- generalni pravobranilec: 2, 8 (*tudi op.* 25), 42 (*op.* 129), 45 (*op.* 137–138), 52 (*op.* 160), 55 (*tudi op.* 167), 64–65 (*op.* 187, 190), 69 (*op.* 198), 82 (*op.* 229), 113 (*tudi op.* 289), 114 (*op.* 290), 146

(tudi op. 364), 186 (op. 464),
188–190 (tudi op. 469, 472–
473), 196 (tudi op. 483), 198
(op. 488), 199

predhodno vprašanje: 88
(tudi op. 233–234), 91–92,
161 (op. 399)

Splošno sodišče: 9 (op. 26), 40–
41 (tudi op. 126–128), 42–45
(op. 130, 133, 135–136, 138),
46 (tudi op. 139–141), 47–48
(op. 143–145, 147), 50–53
(op. 152–153, 156–161), 55
(op. 168), 58 (op. 172), 60–61
(op. 175–176), 63–68 (op. 183,
185–186, 190–191, 193–194,
197), 70 (op. 202), 82 (op. 230),
84 (op. 232)

Sodišče za uslužbenke EU: 40
sofinanciranje: 5, 7–8, 10, 12, 16, 22,
24–29, 31, 33–34, 35 (op. 124),
36, 40, 44–46, 48 (op. 148), 58,
60, 66–67, 69 (op. 200), 76,
89–96 (tudi op. 239, 246, 249),
98–114 (tudi op. 263, 267, 283–
284, 286), 116, 123, 132–141
(tudi op. 336, 351), 143–148
(tudi op. 361, 364), 150–151,
157, 158 (op. 394), 159, 163,
167, 169–171, 173–182 (tudi
op. 439, 443–446, 448, 454),
186–189, 194–196, 198 (tudi
op. 487), 199 (op. 489), 200,
202–206 (tudi op. 497, 503),
209 (op. 508), 212, 214–222
dvofaznost: 93–94 (tudi
op. 249), 98 (op. 258)

izvedbena faza: 94–96, 100–
103, 105, 109–111, 116, 144,
186, 194, 220

pogodba o: 90 (op. 239), 94–95,
102–107 (tudi op. 267), 109–
111 (tudi op. 284), 112 (op. 286),
114, 116, 123, 132–141 (tudi
op. 336, 351), 143–145 (tudi
op. 361), 148, 158 (op. 394),
171, 175, 176 (op. 439), 177–
182 (tudi op. 443–444, 448,
454), 194, 198 (tudi op. 487),
199 (op. 489), 202–204 (tudi
op. 497), 205 (op. 503), 209
(op. 508), 216–221

upravičenec do: 7–8, 24, 26–30
(tudi op. 101), 33–35, 40, 47,
48 (op. 148), 49, 69 (op. 200),
79, 89–100 (tudi op. 237,
249, 258), 102–114 (tudi
op. 277, 286), 115 (op. 292),
116, 128 (tudi op. 321), 133,
137–141, 143–144, 146–154
(tudi op. 364, 373), 157, 159–
160, 162, 163 (tudi op. 404),
167, 169–177 (tudi op. 439),
180, 182, 186–194, 196–198
(tudi op. 483), 201 (op. 494),
203–205 (tudi op. 503), 206
(op. 506), 208, 209 (op. 508),
212–217, 220, 222

zahtevek za: 7, 212

sorazmernost: 66, 67 (op. 193–
194), 68–69 (tudi op. 200), 70
(op. 203), 80 (tudi op. 223), 82,
131 (op. 330), 184, 186–187,
215

- sporočilo o ugotovitvah: 51–52 (*tudi op. 158*)
- končno: 51–52
- začasno: 51–53
- spremljanje: 26, 29 (*op. 110*), 40, 43 (*op. 135*)
- sredstva EU: 9–11, 15–18, 22–28 (*tudi op. 97–98, 101*), 30–35 (*tudi op. 113, 123–124*), 40, 42–43, 44 (*op. 136*), 45–48, 50 (*op. 154*), 57–58, 60–61, 63, 88 (*tudi op. 235*), 93, 107 (*tudi op. 277*), 110, 112 (*op. 286*), 114–116 (*tudi op. 292*), 132 (*tudi op. 336*), 134, 137–139, 143–145, 146 (*op. 363*), 149 (*op. 375*), 153–155 (*tudi op. 386, 389*), 156 (*op. 390*), 158 (*op. 395*), 167 (*op. 412*), 169 (*tudi op. 416*), 170 (*op. 418*), 173, 176 (*op. 439*), 179 (*op. 448*), 180, 181 (*op. 453*), 192 (*op. 476*), 194, 202–203 (*tudi op. 496*), 205 (*tudi op. 502*), 206 (*op. 506*), 207–208, 209 (*op. 508*), 212–214, 217, 220–221
- deljeno upravljanje: 22–26 (*tudi op. 92, 97–98, 101*), 30–31, 33, 40, 42, 45, 47, 57, 59–63, 88, 144, 214, 220
- večnivojsko upravljanje: 24
- subsidiarnost: 16, 67 (*op. 194*), 95 (*op. 252*), 154 (*op. 388*)
- supernadzor: 26
- supremacija (primarnost) prava EU: 99 (*tudi op. 260*), 115, 137
- Svet Evropske unije (Svet): 17, 200 (*op. 492*)
- Š**
- škoda: *glej finančne posledice*
- Španija: 13–14, 21, 42 (*op. 132*), 44 (*op. 136*), 47 (*op. 145*), 51–55 (*op. 155, 157, 160, 162, 164, 167*), 58–64 (*op. 172–173, 175–176, 179, 183, 186*), 67 (*op. 193–194*), 70 (*op. 202*), 82 (*op. 230*), 118 (*op. 299*)
- Švedska: 51–52 (*op. 157–158*), 67 (*op. 193–194*)
- T**
- transakcija: 6 (*op. 15*), 30, 127
- trditveno breme: 57, 60 (*op. 175*), 62, 146, 150–152, 154 (*tudi op. 388*), 156, 159–162 (*tudi op. 397, 399*), 164, 166, 168–169, 184, 215
- trgovina: 4–6
- U**
- učinkovitost: 3, 5, 16, 22, 25, 31, 36, 50 (*op. 154*), 54 (*tudi op. 166*), 101 (*op. 265*), 107, 113, 214
- upravljavski organ: *glej organ upravljanja*
- upravna kazen (sankcija): 29 (*op. 110*), 48–50 (*tudi op. 150, 153–154*), 156 (*op. 390*), 193 (*tudi op. 479*), 200–201 (*tudi*

- op. 492, 494), 207–208 (tudi op. 507), 213*
- upravna pogodba: *glej javnopravno regulirana pogodba*
- upravni organ: 47, 57–58 (*tudi op. 172*), 97, 98 (*op. 258*), 100 (*tudi op. 264*), 108–109, 123 (*op. 317*), 156, 176 (*op. 441*), 179, 182, 197, 214–215
- upravni postopek: 52, 57 (*tudi op. 171*), 64 (*op. 186*), 91, 93–95, 100 (*op. 264*), 104, 106, 109, 111–112 (*tudi op. 286*), 140 (*op. 351*), 145, 193, 221
- upravni spor: 93, 95, 103 (*op. 269*), 145, 148 (*op. 370*), 221
- upravni ukrep: 48–50 (*tudi op. 150, 154*), 200–201, 207, 213
- Upravno sodišče Republike Slovenije (UPRS): 88 (*tudi op. 234*), 93 (*tudi op. 247*), 95–99, 107, 109, 120, 147–148, 155, 191, 193, 196–197, 222
- Uredba 25/62/EGS: 17–18
- Uredba (EGS) št. 2052/88: 14 (*tudi op. 48*), 27 (*op. 105*)
- Uredba (EGS) št. 4253/88: 27 (*tudi op. 105*), 45 (*op. 137*), 70 (*op. 202*)
- Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 (uredba o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti): 48, 49–50 (*op. 151, 153–154*), 146 (*tudi op. 363*), 152, 155, 156 (*op. 390*), 158, 189, 190
- (*op. 472*), 200 (*tudi op. 492*), 202 (*tudi op. 496*), 207–208, 213–214
- Uredba (ES) št. 1260/1999: 32, 53, 54 (*op. 164*), 60 (*op. 175*), 74 (*op. 215*)
- Uredba (ES) št. 1290/2005: 18 (*tudi op. 68*), 29 (*op. 110*), 46 (*op. 139*), 52 (*op. 158*)
- Uredba (ES) št. 1698/2005: 19 (*tudi op. 69*), 99 (*op. 261*)
- Uredba (ES) št. 1080/2006: 172 (*tudi op. 424–425*), 179 (*op. 448*)
- Uredba (ES) št. 1083/2006: 8 (*tudi op. 24*), 15 (*op. 53*), 26 (*op. 101*), 49 (*op. 151*), 53, 54 (*op. 164*), 71–72, 90 (*op. 237*), 107 (*op. 277*), 112 (*op. 286*), 115 (*op. 292*), 137–138, 149 (*tudi op. 375*), 152 (*op. 383*), 155 (*op. 389*), 161 (*op. 398–399*), 167 (*op. 412*), 172–176 (*tudi op. 425, 437, 439*), 179, 181 (*op. 453*), 183, 194–195, 199, 206 (*op. 506*)
- Uredba (ES) št. 1828/2006: 172–174 (*tudi op. 425*), 176, 179 (*op. 448*), 181 (*op. 454*), 188
- Uredba (EU) št. 1303/2013: 7–8, 15 (*op. 53*), 53, 54 (*op. 164*)
- Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 (finančna uredba): 23 (*op. 91–92*), 30
- Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohe-

zijske politike v RS v program-
skem obdobju 2007–2013: 32,
137–139

Ustava Republike Slovenije: 3 (op. 5),
100 (op. 264), 101, 122, 171
(op. 420)

V

večletni finančni okvir (MFF, finanč-
na perspektiva): 10–11 (tudi
op. 29–30), 26–27, 30, 32,
34–35, 76, 78

Velika Britanija: *glej Združeno kra-
ljestvo*

Višje sodišče

v Kopru (VSK): 90 (op. 239),
160 (op. 397), 204 (op. 501)

v Ljubljani (VSL): 90 (op. 237),
103 (op. 270), 107 (op. 278),
110 (op. 284), 135 (op. 341),
141, 143 (op. 356), 147–149
(op. 366, 368–369, 371,
373), 152–153 (op. 384, 386),
155 (op. 389), 157 (op. 393),
160–161 (op. 397–399), 163
(op. 401, 404), 169 (op. 416),
172–173 (op. 423, 427–428),
174–175 (tudi op. 437), 176–
178 (op. 439, 442, 445–446),
179 (tudi op. 447), 180–181
(op. 451, 454), 182 (tudi
op. 455), 184 (tudi op. 459), 185
(op. 462), 189 (op. 470), 192
(op. 476–477), 195 (op. 481),
197–199 (op. 486–487, 489–
490), 202–203 (op. 496–497,

499), 205–206 (op. 502–503,
505), 209 (op. 509)

v Mariboru (VSM): 158 (op. 394),
163 (op. 401), 174 (tudi
op. 433–434), 175 (op. 437),
177 (op. 442), 179–180 (tudi
op. 452), 193 (op. 478), 195
(op. 481), 198 (op. 488)

vmesni organ: 32

vrednotenje: 26

Vrhovno sodišče Republike Slove-
nije (VSRS): 26 (op. 101), 74
(op. 214), 90 (op. 237–238), 93
(op. 247), 97–98 (tudi op. 257–
258), 99 (op. 259), 100–102
(tudi op. 263, 265–266), 103
(op. 269–270), 104–108 (tudi
op. 272–274, 276–278), 111–
112 (tudi op. 286), 114–115
(tudi op. 292), 130 (op. 327),
135–141 (tudi op. 341, 343–
344, 349, 351), 146 (op. 363),
149 (tudi op. 375), 151,
153–154 (tudi op. 387–388),
156–169 (tudi op. 390–392,
395, 397, 400–401, 404, 406,
408, 412, 414), 174–175 (tudi
op. 430, 435, 437–438), 176–
177 (op. 439, 443), 179–182
(tudi op. 448–450, 453–454),
183 (op. 456), 186–187, 194–
195 (tudi op. 481), 199, 201
(op. 494), 203 (tudi op. 498),
205–206 (tudi op. 504)

gospodarski senat: 104–105,
107, 111–112

upravni senat: 104, 107, 111–112, 136, 139

Z

zahtevak za (iz)plačilo: 33, 35, 47 (op. 143), 98, 101, 112, 187, 191, 193, 194 (op. 480)

zahtevak za povračilo (refundacijo): 2, 33, 89, 193 (op. 478), 198 (op. 487), 202 (op. 497)

Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS): 121 (tudi op. 309), 131 (tudi op. 332), 138

Zakon o kmetijstvu (ZKme-1): 95–96 (tudi op. 251, 254), 100 (op. 263–264), 101, 201 (op. 494)

Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (ZNKP): 102 (op. 268), 121 (op. 307), 132

Zakon o pravnem postopku (ZPP): 57 (op. 170), 95 (op. 253), 150, 154, 162, 163 (op. 400)

Zakon o upravnem postopku (ZUP): 57 (op. 171), 93 (tudi op. 247), 95 (op. 252), 100 (op. 264), 108–109 (tudi op. 279), 147–148 (op. 367, 370), 150, 201 (op. 494)

Zakon o upravnem sporu (ZUS-1): 98, 148 (op. 370), 150

Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej): 132 (tudi op. 333)

Združeno kraljestvo (Velika Britanija): 13, 21, 47–48 (op. 145,

147), 50 (op. 152–153), 58–59 (op. 172–173), 66–67 (op. 191, 194), 118 (op. 299), 186 (op. 464)

POVZETEK

Dr. Žiga Rejc: Finančni popravki sredstev EU

Predmet obravnave monografije je pravni institut finančnih popravkov, ki se nanaša na različne pravne postopke finančnega korigiranja (domnevnih) napak pri dodeljevanju oz. porabi sofinancerskih sredstev iz EU-skladov. Delo zajema tri vsebinske sklope:

V prvem delu, tj. v poglavju »Opredelitev in sistemska umestitev finančnih popravkov«, knjiga najprej opredeli termin finančnih popravkov ter ga obravnava tudi v kontekstu širšega teleološkega vidika. Nadalje pa zadevni institut vsebinsko umešča v kontekst proračuna EU oz. njegovih (proračunskih) skladov ter ga identificira kot del sistema upravljanja in nadzora v sistemu deljenega upravljanja sredstev proračuna EU s strani Evropske komisije in držav članic.

Naslednje poglavje, »Finančni popravki Evropske komisije«, se osredotoča na postopke uveljavljanja finančnih popravkov Evropske komisije v razmerjih do držav članic. Skozi prizmo predvsem sodne prakse Sodišča EU so v tem poglavju vsebinsko obravnavani posamezni sklopi pravnih vprašanj, ki jih to delo evidentira kot ključne za razumevanje pravnega ustroja obravnavanega inštituta finančnih popravkov.

Poglavje »Finančni popravki države članice (Republike Slovenije)« pa nato zajema razpravo glede več pravnih aspektov razumevanja in aplikacije obravnavanega pravnega instituta tudi in predvsem v dosedanji sodni praksi slovenskih nacionalnih sodišč.

Ključne besede: finančni popravki, EU, skladi EU, nepovratna sredstva, sofinanciranje, EU-sredstva, sredstva EU, upravna pogodba, pogodba o sofinanciranju

ABSTRACT

Dr. Žiga Rejc: Financial Corrections of EU Funds

This book examines the legal notion of financial corrections, which refers to multiple different legal procedures (to be) carried out as a consequence of alleged errors in the process of allocation or use of EU funds. It consists of three chapters:

In the first chapter, the author firstly discusses the term of financial corrections in the context of a wider teleological aspect as well as defines financial corrections in the context of shared management of EU (budgetary) funds between the Commission and the Member States.

The second chapter, “Financial corrections of the European Commission”, focuses on the procedures for enforcing financial corrections of the European Commission in relation to EU Member States.

Thirdly, the chapter “Financial corrections of member states (Republic of Slovenia)” covers the discussion on several legal aspects regarding the understanding and application of financial corrections in the case law of Slovenian national courts.

Keywords: financial corrections, EU funds, shared management, EU budget, Slovenia



Katoliški inštitut
Fakulteta za pravo in ekonomijo
Catholic Institute
Faculty of Law and Economics



javna agencija za znanstvenoraziskovalno
in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije

Izid knjige sta finančno podprla Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije in Carniola nepremičnine d.o.o.



9 789619 728604 >