Odvjetnički ured
Katja Jajaš

p-767

poslano 25.03.2015. AR
RA 65 774 731 8 HR

USTAVNOM SUDU
REPUBLIKE HRVATSKE
Trg Sv. Marka 4
10000 Zagreb

Predlagatelj: LEADER MREŽA HRVATSKE, Ozalj, Kurilovac 1, OIB: 18350084604, zastupana po punomoćnici Katji Jajaš, odvjetnici u Rijeci

P R I J E D L O G

ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI ODREĐENIH ODREDABA

Pravilnika o provedbi mjere M04 »Ulaganja u fizičku imovinu«, Podmjere 4.1. »Potpora za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva« iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., NN 7/2015, s Ustavom i zakonom

3x
punomoć
priloga: 1

I. Predlagatelj ovim putem obavještava Naslov da je za zastupanje u ovom predmetu opunomoćio Katju Jajaš, odvjetnicu u Rijeci, te predlaže da se sva pismena dostavljaju na adresu punomoćnika.

II. Ministar nadležan za poljoprivredu je dana 20. siječnja 2015. godine donio Pravilnik o provedbi mjere M04 »Ulaganja u fizičku imovinu«, Podmjere 4.1. »Potpora za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva« iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020. (dalje u tekstu "Pravilnik"), te je isti objavljen u Narodnim novinama broj 7/15, od 21. siječnja 2015. godine.

Predlagatelj smatra da pojedine odredbe tog Pravilnika nisu suglasne s odredbama Ustava Republike Hrvatske (dalje u tekstu: "Ustav"), Zakona o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju, NN 80/13, 41/14 i 107/14 (dalje u tekstu: "Zakon o potpori"), Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09 (dalje u tekstu: "ZUP"), Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN 18/13, 127/13, 74/14, te Zakona o javnoj nabavi, NN 90/11, 83/13, 143/13, 13/14, slijedom čega se podnosi ovaj zahtjev.

Katja Jajaš, odvjetnik
Trg 128. brigade Hrvatske vojske 4 | 51 000 Rijeka | Croatia
Tel. +385 51 320 977 | Fax. +385 51 320 000 | E-mail: katja.jajas@ri.t-com.hr

III. Predlagatelj smatra da odredba čl. 10. st. 3. Zakona o potpori, koja glasi: "*Odluka iz stavka 2. ovoga članka nije upravni akt*" nije u skladu s odredbama čl. 18. st. 1. i čl. 19. st. 2. Ustava, međutim, prijedlog za ocjenu ustavnosti te odredbe je već podnesen Naslovu (poštanskom pošiljkom, dana 19. siječnja 2015. godine), te se postupak, po saznanju predlagatelja, pred Naslovom vodi pod posl.br.: U-I-358/15, pa predlagatelj ovom prilikom neće ponovno obrazlagati svoje stavove u tom smjeru.

IV. Prije analize pojedinačnih odredbi Pravilnika, predlagatelj ističe da se taj Pravilnik ima smatrati podzakonskim propisom, slijedom čega je odlučivanje njegovoj zakonitosti, odnosno ustavnosti u nadležnosti Naslova.

Naime, odredbom čl. 3. st. 2. Zakona o upravnim sporovima je propisano da je taj sud nadležan za odlučivanje o zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javnu ovlast i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Pošto je predmetni akt donio ministar u Vladi Republike Hrvatske, jasno je da ne podilazi pod citiranu zakonsku definiciju.

Osim toga, u čl. 6. Pravilnika je propisano da se njime propisuju uvjeti i način financiranja neodređenog broja projekata pokrenutih od strane neodređenog broja korisnika, na području cijele Republike Hrvatske. Navedeno mu daje kvalitetu "općeg akta" i "apstraktnosti", uslijed čega ga se treba smatrati propisom, pa je time Naslov nadležan za ocjenjivanje zakonitosti i ustavnosti njegovih odredbi.

V. Predlagatelj smatra da su sljedeće odredbe Pravilnika protivne odredbama zakona i Ustava:

1. čl. 20. st. 4. i 5., čl. 21. st. 2., 3., 4., 6., čl. 22. st. 5. i 6., čl. 23. st. 5., čl. 28. st. 2. i čl. 38. st. 4. i 5., kojima se propisuje način dostave u postupku pred Agencijom za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (u daljnjem tekstu: "Agencija za plaćanja");
2. čl. 22. st. 3., kojom se Agenciji za plaćanja daje ovlasti da kontrolira i odobrava postupak javne nabave;
3. čl. 24. st. 3., kojom se regulira Zahtjev za obrazloženje i/ili ispravak, te način dostave tog akta i odgovora na njega;
4. čl. 28. st. 4., kojom se regulira odobrenje/odbijanje Zahtjeva za promjenu podataka u Evidenciji korisnika;
5. čl. 29. st. 5., 8. i 9., kojima se regulira promjena zahtjeva za potporu;
6. čl. 30. st. 2., 3. i 4., kojima se regulira odustajanje od dodjele sredstava;
7. čl. 32. st. 8., kojom se regulira izdavanje Izjave o poništenju obveze;
8. čl. 36., kojim se regulira povrat sredstava;
9. čl. 38. st. 1., kojom se aktima Agencije za plaćanja oduzima svojstvo upravnog akta;
10. čl. 38. st. 2., 3. i 11., kojima se propisuju akti na koje adresat može, a u kojima ne može uložiti prigovor, te kojima se odluke prvostupanjske odluke Povjerenstva propisuju "konačnima", te
11. čl. 38. st. 8., kojom se propisuje rok za podnošenje prigovora.

VI. Predlagatelj smatra da su svi postupci propisani u Pravilniku upravni postupci. Naime, radi se o postupcima u kojima Agencija za plaćanje, odnosno Povjerenstvo za rješavanje po prigovorima (čl. 38. st. 2. Pravilnika), prema korisnicima sredstava (adresatima) nastupaju kao tijela javne vlasti, te na autoritativan način odlučuju o njihovim pravima i interesima. Slijedom navedenoga se predmete u kojima ta tijela postupaju treba smatrati upravnim stvarima, a dok bi ti postupci morali biti regulirani ZUP-om, odnosno drugim zakonom, ukoliko sadrži specijalne procesne odredbe.

Izneseni stav proizlazi iz odredbe čl. 1. ZUP-a, u kojem se navodi da je tim zakonom propisan način postupanja i odlučivanja tijela u upravnim stvarima, dok je u čl. 2. istog zakona propisano da je upravna stvar "*svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka (u daljnjem tekstu: stranke) neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje*".

Navedeno je iznimno bitno, radi toga što se Pravilnikom, a kako će se to vidjeti iz nastavka ovog prijedloga, uporno i na sve načine pokušala izbjeći primjena ZUP-a, odnosno postupcima oduzeti kvalitetu upravnog postupka, a odlukama kvalitetu upravnog akta. U tom kontekstu, samo se po sebi nameće pitanje – ukoliko ti postupci, odnosno akti nisu upravni, kakvi su, te ukoliko ti predmeti nisu upravne stvari, kakve su?

Takvim regluliranjem (potpunim derogiranjem ZUP-a) je donositelj Pravilnika zasigurno želio postići veću fleksibilnost i brzinu postupka, međutim, istim su ozbiljno narušena procesna prava adresata. ZUP-om su ta prava zaštićena, te se taj zakon primjenjuje u svim upravnim postupcima, neovisno o tome pred kojim tijelom se postupak vodi i neovisno o tome da li je specijalnom odredbom zakona neka od odredbi ZUP-a derogirana. Međutim, valja napomenuti da ZUP i takvu derogaciju dopušta samo "*ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona*" (čl. 3. st. 1. ZUP-a). Jasno je, međutim, da u konkretnom slučaju ne postoji nužnost za otklon od ZUP-a, kao i to da se predmetnim Pravilnikom nedopušteno derogira primjena cijelog zakona.

Odredbom čl. 10. st. 2. i 3. Zakona o potpori je, doduše, propisano da odluke *"o ostvarivanju prava na mjere iz programa izravne potpore*" nisu u pravni akti, međutim, a kako je ranije navedeno, podnositelj smatra da ta odredba (st. 3.) nije ustavna, te je u tom kontekstu već pokrenuo odgovarajući postupak pred Naslovom.

Vezano za samu Agenciju za plaćanja, valja imati na umu da je, sukladno čl. 2. Zakona o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, NN 30/09 i 56/13, ona javna ustanova, koju je osnovala RH, s time da osnivačka prava i dužnosti u ime RH obavlja ministarstvo nadležno za poljoprivredu. S obzirom na to, ona je pravna osoba, upisana u sudski registar, ali spada pod definiciju javnopravnog tijela iz čl. 1. ZUP-a (pravne osobe koje imaju javne ovlasti), u vršenju onih ovlasti koje su na nju prenesene temeljem Zakona o osnivanju te agencije i Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Komisije Europskih zajednica o pravilima za suradnju u vezi s financijskom pomoći Europske komisije Republici Hrvatskoj i provedbe pomoći u okviru komponente V. (IPARD) Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA), NN MU 10/08. Dakle, pošto u radnjama koje poduzima temeljem Pravilnika Agencija ne postupa temeljem očitovanja svoje volje (*de iure gestiones*), nego temeljem svoje nadležnosti (*de iure imperii*), ona nužno nastupa kao tijelo javne vlasti, odnosno kao upravno tijelo.

Imajući sve navedeno u vidu, jasno je da se radi o upravnim stvarima, upravnim postupcima i upravnim aktima.

VII. U smislu svega navedenog predlagatelj smatra da su odredbe Pravilnika iz:

- čl. 20. st. 4., koja glasi: "*Zahtjev za potporu korisnik podnosi u elektronskom obliku putem AGRONET sustava (u daljnjem tekstu: AGRONET). Način podnošenja Zahtjeva za potporu pojašnjen je u Vodiču za korisnike potpora iz EPFRR Podmjera 4.1. »Potpora za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva« (u daljnjem tekstu: Vodič za korisnike) koji se nalazi na mrežnim stranicama Agencije za plaćanja (www.apprrr.hr).*"
- čl. 20. st. 5., u dijelu koji glasi: *"AGRONET je zaštićena mrežna aplikacija namijenjena korisnicima za upis u Evidenciju korisnika potpora u ruralnom razvoju i ribarstvu (u daljnjem tekstu: Evidencija korisnika), pregled uputa za korištenje AGRONET-a, pregled pravne osnove, elektronsko popunjavanje Zahtjeva za potporu/promjenu/isplatu/odustajanje/isplatu predujma, preuzimanje sljedećih dokumenata..."*
- čl. 21. st. 2., u dijelu koji glasi: "*Postupak objave Poziva na dostavu ponuda provodi se sukladno Uputi za objavu Poziva na dostavu ponuda koja se nalazi u Prilogu VI. ovoga Pravilnika i njegov je sastavni dio, na način da se isti izradi i potom dostavi Agenciji za plaćanja putem elektroničke pošte na e-adresu (ponude@apprrr.hr), najmanje 14 dana prije podnošenja Potvrde o podnošenju Zahtjeva za potporu, u suprotnom se taj trošak neće priznati."*
- čl. 21. st. 3., u dijelu koji glasi: *"Iste ponude ponuditelji šalju i na e-adresu Agencije za plaćanja (ponude@apprrr.hr)."*
- čl. 21. st. 4. i 6., koja glasi: *"Korisnik je obvezan provjeriti i osigurati da je odabrana ponuda koja je pristigla na njegovu adresu nakon objave Poziva na dostavu ponuda, poslana od strane ponuditelja i na adresu elektroničke pošte (ponude@apprrr.hr) Agencije za plaćanja prije podnošenja Potvrde o podnošenju Zahtjeva za potporu, u suprotnom se taj trošak neće priznati."*
- čl. 22. st. 5. koja glasi: *"Ukoliko je potrebno tražiti dodatna obrazloženja vezano uz dostavljenu dokumentaciju, Agencija za plaćanja će putem elektroničke pošte od korisnika tražiti obrazloženje."*
- čl. 22. st. 6. koja glasi: *"Korisnik je dužan u roku od pet radnih dana od slanja elektroničke pošte od strane Agencije za plaćanja dostaviti obrazloženje."*
- čl. 23. st. 5., koja glasi: *"Ukoliko je potrebno tražiti dodatna obrazloženja/ispravke, Agencija za plaćanja će putem elektroničke pošte od korisnika tražiti obrazloženje/ispravak. Korisnik je dužan u roku od pet radnih dana od slanja elektroničke pošte od strane Agencije za plaćanja dostaviti obrazloženje/ispravak."*
- čl. 28. st. 2. koja glasi: *"Promjene iz stavka 1. ovoga članka korisnik podnosi putem AGRONET-a sukladno Uputi za upis u Evidenciju korisnika potpora u ruralnom razvoju i ribarstvu, kojeg korisnik može preuzeti sa službene mrežne stranice Agencije za plaćanja (www.apprrr.hr)"*
- čl. 38. st. 4., koja glasi: *"Akte iz stavaka 2. i 3. ovoga članka osim Izjave o poništenju obveze i Odluke o povratu sredstava korisnici su obvezni preuzeti putem AGRONET-a."*
- čl. 38. st. 5., koja glasi: *"Po objavi akata u AGRONET-u korisnik će biti obaviješten putem elektroničke pošte da u roku od 5 dana iste mora preuzeti putem linka u AGRONET-u na kartici »ODLUKE«."*

protivne odredbama iz:

- čl. 41. st. 1. ZUP-a, koja propisuje: *" Zahtjev za pokretanje postupka stranka može neposredno podnijeti javnopravnom tijelu u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, a može takav zahtjev poslati poštom ili dostaviti elektroničkim putem."*;
- čl. 71. st. 3. ZUP-a, koja propisuje: *"Podnesci se javnopravnom tijelu mogu predati neposredno u pisanom obliku, poslati poštom, dostaviti u obliku elektroničke isprave izrađene sukladno zakonu ili usmeno izjaviti na zapisnik."* i
- čl. 94. st 1. ZUP-a, koja propisuje: *"Dostava elektroničkim putem obavit će se na zahtjev ili uz izričit pristanak stranke, odnosno kad je to propisano zakonom."*

Naime, navedenim odredbama Pravilnika je propisano da se dostava pismena između tijela i korisnika obavlja bilo putem elektroničke pošte, bilo objavljivanjem na poslužitelj Agencije za plaćanja (AGRONET).

U čl. 41. st. 1. i 71. st. 3. ZUP-a je propisano da stranka zahtjev za pokretanje postupka može podnijeti i na drugačije načine (pisano neposrednom dostavom, poštanskom dostavom ili na zapisnik). Pravilnik je u svojim odredbama onemogućio stranci da te radnje podnese na način kako je to propisano ZUP-om.

U čl. 94. st. 1. ZUP-a je propisano da će dostava pismena stranci biti valjana u elektroničkom obliku samo ako za to postoji njezin pristanak ili ako je to propisano zakonom. Odredbom iz čl. 10. st. 2. Zakona o potporama je, doduše, propisano da će tijelo odluku o ostvarivanju prava korisniku dostaviti putem AGRONET mreže, tako da bi se iz nje moglo izvesti pravo tijela na takvu dostavu. Međutim, valja istaknuti da Zakon o potpori, u čl. 10. st. 2. propisuje kako se "odluke o ostvarivanju prava na mjere iz programa izravne potpore" korisniku dostavljaju putem informatičkog sustava AGRONET. Ta formulacija, međutim, prema stavu predlagatelja znači samo da se putem tog sustava može dostaviti jedan manji broj odluka iz Pravilnika, a to bi bio dio meritornih odluka, odnosno odluka kojima se okončava postupak. Za druga pismena dostava stranci i dostava tijelu Zakonom o potpori nije regulirana, tako da je jedina mogućnost primjena pravila ZUP-a. Navedeno se da izvesti iz iz odredbe čl. 10. st. 4. Zakona o potpori, koja propisuje da se na odluke iz st. 2. tog članka može podnijeti prigovor. Ako se ta odredba usporedi s odredbom čl. 38. st. 2. Pravilnika, vidi se točno određen krug akata pravilnika na koje se primjenjuje čl. 10. st. 2. Zakona o potpori, odnosno koje se mogu dostaviti putem informatičkog sustava AGRONET.

Što je još bitnije, usporedbom tih odviju odredaba se vidi i u odnosu na koje akte čl. 10. st. 2. Zakona o potporama može stajati kao *lex specialis* u odnosu na ZUP.

Isto se odnosi i na dostavu elektroničkom poštom, koja nije predviđena u Zakonu o potporama, dakle, ne postoji specijalna zakonska odredba i takvu dostavu bi trebalo provoditi i propisivati prema pravilima ZUP-a.

Dakle, pošto ZUP u čl. 3. st. 1. propisuje da se taj propis primjenjuje na sve postupke, a da se zakonom pojedina pitanja postupka mogu urediti na drugačiji način, a pošto ne postoji zakon koji regulira odstupanje od ZUP-a na području dostave (osim čl. 10. st. 2. Zakona o potpori), podnositelj smatra da su odredbe Pravilnika navedene u ovoj točki prijedloga nezakonite.

VIII. Predlagatelj smatra da je odredba čl. 22. st. 3. Pravilnika, koja glasi:

- *Agencija za plaćanja kontrolira i odobrava provedeni postupak javne nabave.*

protivna odredbi čl. 177. Zakona o javnoj nabavi, koja glasi:

- *Središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav javne nabave nadležno je za: ... nadzor nad provedbom ovoga Zakona i provedbenih propisa ovoga Zakona te podnošenje optužnih prijedloga u prekršajnim postupcima.*

odredbi iz čl. 179. st. 1. tog zakona, koja glasi:

- *U svrhu sprječavanja ili otklanjanja nepravilnosti koje mogu nastati ili su nastale kao posljedica povrede ovoga Zakona i podzakonskih propisa u području javne nabave središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav javne nabave provodi nadzor,* te

odredbi iz čl. 3. st. 2. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, koja glasi:

- *Državna komisija u žalbenom postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva te o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave.*

Dakle, Zakonom o javnoj nabavi je propisano tijelo koje provodi nadzor nad provođenjem postupaka javne nabave, a zakonitost tih postupaka, kroz žalbene postupke, kontrolira i Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, kao neovisno tijelo odgovorno Hrvatskom saboru. Ta dva tijela svoju nadležnost u ovim pitanjima crpe iz zakona. Agencija za plaćanja, s druge strane, svoju nadležnost crpi samo iz predmetnog Pravilnika i predlagatelj smatra da joj ista ne pripada. Time bi se, prema stavu predlagatelja, Agenciji za plaćanja dala mogućnost da svojim aktom i izvan svoje zakonom uređene nadležnosti, odlučuje o već pravomoćno okončanoj upravnoj stvari.

Što je još interesantnije, čl. 26. st. 2. tč. b. al. 10. propisuje da će tijelo donijeti "odluku o odbijanju" odnosno "odluku o dodjeli sredstava" u iznosu manjem od traženog, ukoliko bi ocijenilo *"da dokumentacija iz provedenog postupka javne nabave nije prihvatljiva za sufinanciranje"*. Dakle, prema Pravilniku, tijelo ne bi odlučivalo o odobravanju javne nabave u zasebnoj odluci, nego u odluci kojom rješava o zahtjevu za potporu.

U toj odluci se, međutim, meritorno odlučuje o tome da li se zahtjev odobrava, odobrava u umanjenom iznosu ili odbija, te nije propisano da bi odluka o odobravanju javne nabave stajala u njenom dispozitivu. Znači, tijelo bi tek u obrazloženju navelo da je zahtjev za sufinanciranje odbilo ili djelomično prihvatilo, jer nije odobrilo dokumentaciju iz javne nabave. Štoviše, tu okolnost tijelo ne bi trebalo navesti niti u obrazloženju, pošto Pravilnikom nije propisan sadržaj odluke (ako bi se, prema stavu donositelja Pravilnika, isključila primjena ZUP-a).

Navedeno, prema stavu podnositelja nije dopušteno niti sa stajališta načela predmnijeve istinitosti sadržaja javne isprave, a što bi svakako bile pravomoćne odluke tijela nadležnih za kontroliranje zakonitosti javne nabave.

IX. Nadalje, predlagatelj smatra da je odredba Pravilnika iz čl. 24. st. 3., koja propisuje:

- *Ako će za izračun ekonomske održivosti projekta biti potrebni dodatni podaci, korisnik će dobiti Zahtjev za obrazloženje i/ili ispravak sa specifikacijom podataka koje treba dostaviti. Korisnik je dužan odgovoriti na Zahtjev za obrazloženje/ispravak poslovnog plana u roku od pet radnih dana od slanja elektroničke pošte od strane*

Agencije za plaćanja. Zahtjevi za potporu za koje korisnik na zaprimljeni Zahtjev za obrazloženje/ispravak ne dostavi tražene podatke u propisanom roku (ili ako ti podaci budu nepotpuni ili neodgovarajućeg sadržaja), bit će odbijeni.

protivna odredbi čl. 77. ZUP-a, koja propisuje:

- *Zaključkom se odlučuje o postupovnim pitanjima ako ovim Zakonom nije propisano donošenje rješenja,* te

odredbama iz čl. 73. ZUP-a, koje propisuju:

- *(1) Kad podnesak sadržava kakav nedostatak koji onemogućuje postupanje po podnesku odnosno ako je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, službena osoba zaključkom će upozoriti na to stranku i odredit će rok u kojem je stranka dužna otkloniti nedostatak, uz upozorenje na pravne posljedice ako to u određenom roku ne učini.*
- *(2) Ako se nedostaci ne otklone u određenom roku, a po podnesku se ne može postupiti, službena osoba rješenjem će odbaciti podnesak.*

Uzevši u obzir da se postupci propisani predmetnim Pravilnikom imaju smatrati upravnima, te da u čl. 10. st. 2. Zakona o potpori stoji, kao specijalna odredba u odnosu na ZUP, samo ona o odlukama iz čl. 38. st. 2. Pravilnika, primjena ZUP-a je u propisivanju drugih odluka obvezna.

Dakle, ukoliko bi podnesak stranke bio nepotpun, tijelo bi trebalo donijeti zaključak kojim ga se poziva na ispravak ili dopunu u određenom roku. Odredba Pravilnika kojom se propisuje da tijelo u tom slučaju donosi "*zahtjev*" je suprotna navedenim odredbama ZUP-a.

Jednako tako, sukladno citiranoj odredbi čl. 73. st. 2. ZUP-a, tijelo mora rješenjem odbaciti podnesak ukoliko ga stranka ne ispravi/dopuni u određenom roku, a na to rješenje bi stranka trebala imati i pravo žalbe. Pravilnik, s druge ne propisuje takvo postupanje tijela, što njegovu osporenu odredbu čini nezakonitom.

Glede dijela odredbe čl. 24. st. 3. Pravilnika u kojoj se propisuje dostava *"zahtjeva"* stranci putem elektroničke pošte, predlagatelj ističe iste razloge nezakonitosti, kako to stoji u točki VII. ovog prijedloga. Naime, takva dostava je dopuštena samo ukoliko na nju postoji pristanak stranke ili temeljem takve zakonske odredbe. Čl. 10. st. 2. Zakona o potpori ne sadrži takvu odredbu, pošto se on odnosi samo na odluke iz čl. 38. st. 2. Pravilnika i samo na dostavu putem sustava AGRONET.

X. Nadalje, predlagatelj smatra da je odredba Pravilnika iz čl. 28. st. 4., koja glasi:

- *Po odobrenju/odbijanju Zahtjeva za promjenu podataka u Evidenciji korisnika, Agencija za plaćanja će korisniku poslati putem elektronske pošte obavijest da su promjene izvršene/nisu izvršene.*

protivna odredbi iz čl. 96. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem,*

odredbi iz čl. 105. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *Protiv prvostupanjskog rješenja stranka ima pravo izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu, ako zakonom žalba nije isključena,*

odredbi čl. 18. st. 1. Ustava koja glasi:

- *Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom,* te

odredbi čl. 19. st. 2. Ustava, koja glasi:

- *Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.*

Naime, promjena podataka u Evidenciji korisnika je postupak koji treba promatrati zasebno od postupka odobravanja potpore. Zahtjev u tom postupku se ne odnosi na odobrenje potpore, nego upravo – na izmjenu podataka u toj evidenciji i ta izmjena je meritorno pitanje. Okolnost da se taj zahtjev može podnijeti u tijeku postupka odobravanja i isplate potpore, prema stavu predlagatelja nije od presudne važnosti.

Pošto se u takvim predmetima meritorno odlučuje o zahtjevu stranke, tijelo ga treba okončati meritornim rješenjem, a ne obaviješću. Posebice je interesantno što norma glasi *"po odobrenju/odbijanju Zahtjeva..."*, dakle, i iz formulacije same norme proizlazi da se o zahtjevu odlučuje, ali bez donošenja odluke u formalnom smislu, te se takva odluka ne dostavlja stranci, nego ju se samo obavještava o učinjenoj izmjeni ili odbijanju predložene izmjene.

Predlagatelj opet ističe da se odredbom čl. 10. st. 2. Zakona o potpori regulira samo određeni krug odluka, a ne i na ova pitanja, dakle tijelo, poštujući odredbe ZUP-a, mora o ovom zahtjevu odlučiti rješenjem.

Kako se radi o zasebnom meritornom pitanju, stranka sukladno citiranim odredbama ZUP-a i Ustava, mora na to rješenje imati i pravo žalbe, s svakako pravo na upravni spor.

Iz konteksta Pravilnika, da se zaključiti da se izmjene podataka u Evidenciji Korisnika promatra kao podredno, odnosno marginalno pitanje, premda je ono od izuzetne važnosti. Naime, može se, primjerice, desiti da je stranka promijenila broj bankovnog računa, adresu, adresu elektroničke pošte, naziv, otvorila stečajni postupak ili promijenila drugi podatak o kojem direktno ovisi mogućnost bilo odobrenja potpore, bilo njezine isplate. Jednako tako, postoji mogućnost da je tijelo odlučujući o zahtjevu za promjenu, načinilo pogrešku i unijelo u Evidenciju korisnika netočan podatak (različit od zahtjeva). U svim tim slučajevima stranka mora imati na raspolaganju pravni lijek (žalbu), a tijelo bi takvu grešku moralo i samo ispraviti, ali opet – rješenjem (iz čl. 140. ZUP-a).

Valja također spomenuti da Pravilnikom na ovu *obavijest* (o odbijanju) nije predviđen niti prigovor, dok su odredbom čl. 38. st. 3. Pravilnika, druga pravna sredstva protiv iste isključena.

Glede dijela navedene odredbe Pravilnika, u kojem se regulira dostava takve odluke (obavijesti) stranci putem elektroničke pošte, predlagatelj ističe iste razloge nezakonitosti, kako to stoji u točki VII. ovog prijedloga.

XI. Nadalje, predlagatelj smatra da su odredbe iz čl. 29. st. 5., 8. i 9. Pravilnika, koje glase:

- *(5) Agencija za plaćanja će za zaprimljene Zahtjeve za promjenu po potrebi izdati Izmjenu Odluke o dodjeli sredstava ili Pismo odobrenja u slučaju odobrenja Zahtjeva za promjenu ili Pismo odbijanja u slučaju odbijanja Zahtjeva za promjenu.*
- *(8) Promjene iz stavka 2. ovoga članka korisnik mora prijaviti najmanje 45 dana prije isteka roka za predaju Zahtjeva za isplatu.*

- *(9) U slučaju promjena Odluke iniciranih od Agencije za plaćanja, korisniku će biti izdana Izmjena Odluke o dodjeli sredstava.*

protivna odredbi iz čl. 96. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem,*

odredbi iz čl. 105. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *Protiv prvostupanjskog rješenja stranka ima pravo izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu, ako zakonom žalba nije isključena,*

odredbi čl. 18. st. 1. Ustava koja glasi:

- *Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom,*

odredbi čl. 19. st. 2. Ustava, koja glasi:

- *Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti,* te

odredbi čl. 45. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *Do donošenja prvostupanjske odluke o upravnoj stvari stranka može izmijeniti svoj zahtjev ili podnijeti drugi, ako se ti zahtjevi u bitnim pretpostavkama temelje na istom činjeničnom stanju.*

Kao i u točki X. ovog prijedloga, radi se odlučivanju o zahtjevu za promjenu (u ovom slučaju) zahtjeva za potporu. Meritorno pitanje u tom slučaju je to da li je zahtjev za promjenu osnovan ili nije. Tijelo bi, u tom smislu, trebalo odlučiti rješenjem.

Ako bi se (teoretski i pogrešno) i uzelo da se ove odluke (u širem smislu tumačenja te riječi) imaju smatrati odlukama iz čl. 10. st. 2. Zakona o potpori, predlagatelj smatra da bi tijelo onda moralo donijeti *odluku* (u užem smislu te riječi), a ne *Izmjenu Odluke o dodjeli sredstava,* kao *sui generis* akt, kojega se zbog same okolnosti da je naznačen velikim početnim slovom valja smatrati različitim od *Odluke o dodjeli sredstava.* Navedeno se pogotovo odnosi na akte koje se u citiranim odredbama Pravilnika naziva *Pismo odobrenja,* odnosno *Pismo odbijanja.*

Pravilnik niti za ove akte ne propisuje mogućnost podnošenja prigovora.

Odredba čl. 29. st. 8. je, prema stavu predlagatelja protivna odredbi iz čl. 45. st. 1. ZUP-a. Naime, ona propisuje da stranka zahtjev može izmijeniti sve do okončanja prvostupanjskog postupka. Dakle, izmjena je dopuštena i istog dana, na koji se o zahtjevu meritorno odlučuje, pod uvjetom da već nije odlučeno. Postavljanje roka koje je različito od zakonske regulacije je, u tom smislu nedopušteno.

XII. Nadalje, predlagatelj smatra da su odredbe Pravilnika iz čl. 30. st. 2., 3. i 4., koje glase.

- *(2) Ukoliko korisnik podnese Zahtjev za odustajanje u fazi administrativne kontrole Zahtjeva za potporu odnosno prije izdavanja Odluke, Agencija za plaćanja će prekinuti sve aktivnosti nad Zahtjevom za potporu te će korisniku izdati Potvrdu o odustajanju.*

- *(3) Ukoliko korisnik podnese Zahtjev za odustajanje nakon izdavanja Odluke o dodjeli sredstava, Agencija za plaćanja će korisniku izdati Izjavu o poništenju obveze.*
- *(4) Izjava o poništenju obveze se izdaje i u sljedećim slučajevima:*

  *a) negativnog nalaza kontrole na terenu kada je utvrđena nepravilnost koja prelazi 50 posto ukupne vrijednosti projekta odnosno kada korisnik **prekrši odredbe ovoga Pravilnika**, Natječaja ili nije ispunio obveze određene Odlukom o dodjeli sredstava ili ako je utvrđena nepravilnost ujedno i sumnja na prijevaru,*

  b) ukoliko korisnik ne dostavi Zahtjev za isplatu.

protivne odredbi iz čl. 46. st. 2. ZUP-a, koja glasi:

- *Ako stranka odustane od zahtjeva, donijet će se rješenje o obustavi postupka,*

odredbi iz čl. 96. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem,*

odredbi iz čl. 105. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *Protiv prvostupanjskog rješenja stranka ima pravo izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu, ako zakonom žalba nije isključena,*

odredbi čl. 18. st. 1. Ustava koja glasi:

- *Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom,* te

odredbi čl. 19. st. 2. Ustava, koja glasi:

- *Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.*

U citiranim odredbama Pravilnika se reguliraju dva različita slučaja: prvo – odustanak stanke od zahtjeva i drugo – obustava postupka u slučaju ostvarenja okolnosti propisanih u st. 4.

Vezano za prvi slučaj, podnositelj smatra da je protivan odredbama ZUP-a, u kojima se upravni postupak, u slučaju odustanka stranke od zahtjeva, okončava rješenjem tijela, na koje stranka mora imati pravo žalbe i potom upravnog spora. Podnositelj i u ovom slučaju smatra da se ne može raditi o odluci iz čl. 10. st. 2. Zakona o potpori.

Posebice su, međutim opasne odredbe iz st. 4., u kojima se tijelu daju ovlasti da postupak obustavi donošenjem akta "*Izjava o poništenju obveze*", *a* u slučaju nastanka izuzetno širokog broja izuzetno neodređenih okolnosti.

Tako se primjerice mogućnost donošenja tog akta predviđa i u slučaju da stranka prekrši odredbe Pravilnika (!!!). Nije propisano koje odredbe, niti na koji način! Tijelu se daje mogućnost obustave postupka u bilo kojem trenutku, uz obrazloženje da je stranka prekršila bilo koju od odredaba Pravilnika!

Ono što je najgore, sukladno odredbi čl. 38. st. 2., stranka nema niti pravo na prigovor protiv te *Izjave* !!! Dakle, takav bi akt (odluka u širem smislu riječi) mogao biti potpuno nezakonit, neobrazložen, paušalan i ... *konačan.*

Nema niti potrebe isticati da bi se i u slučaju takvog (makar i potpuno nezakonitog) odlučivanja, ipak moralo donijeti rješenje, s pravom na žalbu i upravni spor.

Predlagatelj najodlučnije i odgovorno stoji kod stava da se u (skandaloznoj) odredbi čl. 30. st. 4. Pravilnika stranci krše (odriču) pa i elementarna procesna prava, u toj mjeri da su ona samo njome grublje povrijeđena nego u svim ostalim osporenim odredbama kumulativno!

XIII. Nadalje, predlagatelj smatra da je odredba Pravilnika iz čl. 32. st. 8. koje glasi:

- *Ukoliko korisnik ne dostavi Zahtjev za isplatu u propisanom roku, izdat će mu se Izjava o poništenju obveze.*

nezakonita i neustavna iz istih razloga koji su već isticani u točki X. ovog prijedloga, pa ih ovom u ovom dijelu neće ponavljati.

Valja, međutim, navesti da je ta odredba direktno kontradiktorna s već idućom odredbom (st. 9), koja glasi:

- *Ukoliko korisnik dostavi Zahtjev za isplatu nakon propisanog roka, Agencija za plaćanja će izdati Odluku o odbijanju Zahtjeva za isplatu.*

Time je ta odredba (iz st. 9.) onda kontradiktorna i ranije citiranoj odredbi čl 30. st. 4. tč. b.

XIV. Nadalje, predlagatelj smatra su odredbe čl. 36. Pravilnika, koji glasi:

(1) Agencija za plaćanja će Odlukom o povratu sredstava od korisnika zahtijevati povrat isplaćenih sredstava ako:
a) se utvrdi administrativna pogreška, učinjena od Agencije za plaćanja, Odlukom o povratu sredstava od korisnika će se zatražiti povrat tog iznosa,
b) u slučaju utvrđenih pojedinih nepravilno isplaćenih troškova, odnosno kada utvrđena nepravilnost ne prelazi iznos od 50 posto ukupne vrijednosti projekta, Odlukom o povratu sredstava Agencija za plaćanja će zahtijevati od korisnika povrat djelomično utvrđenog nepravilnog iznosa,
c) ukoliko utvrđena nepravilnost prelazi iznos od 50 posto ukupne vrijednosti projekta, Agencija za plaćanja će zahtijevati od korisnika povrat ukupno isplaćenih sredstava potpore,
d) ukoliko utvrđena nepravilnost ujedno predstavlja sumnju na prijevaru, Odlukom o povratu sredstava Agencija za plaćanja će zahtijevati od korisnika povrat ukupno isplaćenih sredstava potpore,
e) se ne dostavi Zahtjev za isplatu preostalih sredstava u slučaju isplate u ratama,
f) kontrola na terenu utvrdi nepravilnosti u korištenju sredstava isplaćenih po osnovi mjere,
g) je korisnik nezakonito ostvario pravo na isplatu novčanih sredstava.

(2) Korisnik iz stavka 1. ovoga članka dužan je isplaćena novčana sredstva vratiti u roku od 30 dana od primitka Odluke o povratu sredstava ili u slučaju Prigovora od dana zaprimanja Odluke Povjerenstva.

(3) Ukoliko Korisnik nije vratio sredstva određena Odlukom o povratu sredstava, na taj iznos se nakon isteka roka iz stavka 2. ovoga članka obračunava zatezna kamata.

(4) U slučaju nepoštivanja roka za povrat sredstava Agencija za plaćanja će zatražiti zaštitu svojih prava putem nadležnog suda.

protivne odredbi iz čl. 96. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem,*

odredbi iz čl. 105. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *Protiv prvostupanjskog rješenja stranka ima pravo izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu, ako zakonom žalba nije isključena,*

odredbi čl. 18. st. 1. Ustava koja glasi:

- *Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom,*

odredbi čl. 19. st. 2. Ustava, koja glasi:

- *Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.*

Glede navedenog članka, prvenstveno valja skrenuti pozornost na stavak 1. točku a), u kojoj tijelo predviđa povrat sredstava u slučaju administrativne pogreške.

Predlagatelj navedenu odredbu smatra krajnje neprihvatljivom. Naime, tijelo si zadržava pravo na povrat sredstava, o čemu će donijeti odluku na koju stranka, sukladno čl. 38. st. 2. Pravilnika, nema pravo niti jednog pravnog sredstva(!!!). U toj odluci tijelo treba navesti tek da se radi o administrativnoj pogrešci učinjenoj od strane Agencije, a ista ga nema obvezu niti obrazložiti (pošto se, kako proizlazi iz Pravilnika, na tu odluku ne primjenjuju odredbe ZUP-a). Dakle, teoretski gledano, tijelo na taj način može tražiti povrat bilo kojeg isplaćenog iznosa i korisnik će sredstva morati vratiti, bez ikakve mogućnosti zaštite svojih prava, plaćajući na njih još i kamate. Postavlja se pitanje – što ako je korisnik ta sredstva već potrošio, a sve ravnajući se "konačnom" odlukom nadležnog tijela (za koju bi se onda utvrdilo da je donesena uz pogrešku)? St. 4. istog članka predviđa zaštitu prava Agencije za plaćanja pred nadležnim sudom. Korisniku bi, dakle, uz kamatu nastali i dodatni troškovi sudskog postupka, a samo zbog toga što je potrošio sredstva koja je bio i dužan potrošiti.

Nije, u kontekstu navedenoga, potrebno dodano obrazlagati koliku količinu pravne nesigurnosti unosi ta norma, pošto će korisnik zazirati o trošenja svakog odobrenog iznosa, strahujući od odluke kojom mu se nalaže povrat. Posebice valja imati na umu da Pravilnikom nije propisan rok u kojem se povrat po ovoj osnovi može tražiti, pa nema zapreke da to bude i nakon nekoliko godina. Jasno je da osim pravne nesigurnosti, navedena odredba skriva u sebi i vrlo efikasnu polugu prisile, koju tijelo može iskoristiti ukoliko želi "dovesti u red" nekog korisnika.

Sporna odredba je u cijelosti suprotna s europskim i hrvatskim pravnim tekovinama. Naime, upravo je Naslov donio odluku, posl.br.: U-III-4673/2008, objavljenu u NN 67/09, u kojoj se navodi: *„Za Ustavni sud je ustavnopravno relevantna isključivo činjenica da pogreške nadležnih tijela ne smiju ići na štetu građana. To stajalište zauzima i Europski sud za ljudska prava, koji je u presudi Gashi protiv Hrvatske od 17. prosinca 2007. godine istaknuo sljedeće: '40. Sud smatra da bi greške ili propusti državnih tijela trebale ići u korist pogođenih osoba, osobito ako se time ne dovodi u pitanje kakav drugi suprotstavljeni privatni interes. Drugim riječima, rizik svake greške što ju napravi državno tijelo trebala bi snositi država, a propusti se ne smiju ispravljati na štetu dotičnoga građanina (...)'"*

U svakom slučaju, jasno je da se i tom odredbom prekršilo ustavno i zakonsko pravo korisnika na žalbu i sudsku zaštitu, pa se u kontekstu navedenoga te povrede

neće dodatno elaborirati, nego će se samo uputiti Naslov na argumente iz tč. X. ovog prijedloga.

Osim prethodno navedene odredbe točke a), odredbe predmetnog st. 1. tč. b), c), e), f) i g) također propisuju donošenje odluke za povrat sredstava bez prava na prigovor. Tako se recimo prema točkama f) i g) odluka donosi ukoliko kontrola na terenu "utvrdi nepravilnosti u korištenju sredstava isplaćenih po osnovi mjere", odnosno ukoliko "je korisnik nezakonito ostvario pravo na isplatu novčanih sredstava". Međutim, nigdje se ne propisuje bilo kakav akt kojega bi donijela ta kontrola na terenu, odnosno akt kojim bi se utvrdilo da je korisnik nezakonito ostvario pravo na isplatu.

Te konstatacije, sukladno odredbama Pravilnika tijelo može, a i ne mora obrazlagati u odluci o povratu, te korisnik neće imati procesne prilike bilo da opravda svoje ponašanje, dokazujući da u njemu nije povrijedio niti jedan propis ili pojedinačni akt, bilo da ističe da takvog ponašanja uopće nije bilo.

Podnositelj smatra da nema potrebe dalje obrazlagati koliku količinu pravne nesigurnosti unose citirane odredbe, te da su njima također povrijeđena prava na žalbeni postupak i sudsku zaštitu.

Nadalje, odredba predmetnog članka, st. 1. tč. d) propisuje da će tijelo donijeti odluku o povratu sredstava ukoliko "utvrđena nepravilnost ujedno predstavlja sumnju na prijevaru". I predmetnom odredbom se spominje "utvrđena nepravilnost", međutim, nigdje nije propisano tko i kako ju utvrđuje.

Posebice zabrinjava formulacija "sumnje na prijevaru". Naime, takvom formulacijom se tijelu daje pravo da na potpuno arbitraran način nalaže stranci povrat sredstava, uz potpuno dokidanje pravne sigurnosti. Pri tome se ne određuje niti potreban stupanj takve sumnje (kao npr. u kaznenom zakonodavstvu), niti elementi koji bi morali biti ostvareni da bi se moglo reći da postoji sumnja, niti mogućnost korisnika da neke "sumnjive" okolnosti pojasni i na taj način otkloni sumnju. Dakle, za odluku o povratu je dovoljan samo subjektivan stav službenika koji postupa u predmetu.

Odredba predmetnog članka, stavka 4. je u kontekstu ovog prijedloga zanimljiva iz razloga što se njome propisuje da će Agencija za plaćanja u slučaju da stranka ne vrati novac u propisanom roku od 30 dana, pravo štititi u sudskom postupku.

Iz navedene odredbe se jasno vidi kako je ovim Pravilnikom u cijelosti derogiran Zakon o općem upravnom postupku. Naime, kada bi se uzelo da bilo koja odluka iz čl. 36. ima svojstvo upravnog akta, ona bi postala pravomoćna i izvršna i tijelo bi moglo provesti ovrhu u upravnom postupku. Dakle, ne bi bilo potrebe za pokretanje sudskog postupka.

U tom kontekstu, postavlja se pitanje kakav bi to sudski postupak bio. U slučaju iz st. 1. tč. d) bi se i moglo govoriti o kaznenom postupku, dok bi u ostalim slučajevima postupak sudski postupak mogao biti jedino građanski (trgovački). Naime, iz Pravilnika ne proizlazi niti jedna mogućnost za pokretanje upravnog spora, a osim toga – tijelo može pokrenuti upravni spor samo protiv drugostupanjske upravne odluke kojom nije zadovoljno. Ako niti jedan akt iz Pravilnika ne bi bio upravni, jasno je da ne bi postojala nadležnost upravnog suda.

S druge strane, ako se radi o odnosu između tijela i stranke, nastalom iz postupanja tijela u njegovoj nadležnosti, odnos ne može biti niti građanski (postojala bi apsolutna nenadležnost građanskog / trgovačkog suda).

Iz tog st. 4., dakle, nije jasno ništa drugo osim namjere donositelja Pravilnika da u derogira primjenu cijelog ZUP-a.

XV. Nadalje, predlagatelj smatra da je odredba čl. 38. st. 1. Pravilnika koja glasi:

- *Svi akti koji proizlaze iz ovoga Pravilnika nisu upravni akti.*

protivna odredbi čl. 3. st. 1. ZUP-a, koja propisuje:

- *Ovaj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona,*

odredbi čl. 2. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *Upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka (u daljnjem tekstu: stranke) neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje,*

odredbi iz čl. 96. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem,*

odredbi iz čl. 77. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

- *Zaključkom se odlučuje o postupovnim pitanjima ako ovim Zakonom nije propisano donošenje rješenja*, te

odredbama čl. 10. st. 2., 3. i 4. Zakona o potpori, koje glase

- *(2) Agencija za plaćanja za svakog korisnika donosi odluku o ostvarivanju prava na mjere iz programa izravne potpore, koju korisniku dostavlja preko zaštićene mrežne aplikacije – Agronet sustava, a najkasnije do 31. svibnja u godini nakon godine podnošenja zahtjeva.*
- *(3) Odluka iz stavka 2. ovoga članka nije upravni akt.*
- *(4) Na odluku iz stavka 2. ovoga članka korisnik ima pravo podnijeti prigovor povjerenstvu za prigovore u Agenciji za plaćanja u roku od 30 dana od dana dostave odluke u smislu stavka 2. ovoga članka.*

Predlagatelj ponovno ističe da je već podnio zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbe iz čl. 10. st. 2. Zakona o potpori, tvrdeći da je ona neustavna. Međutim, u kontekstu obrazlaganja ove točke zahtjeva će (teoretski i pogrešno) uzeti da je ona ispravna, te će citirane odredbe Pravilnika promatrati pod pretpostavkom njezine ustavnosti.

Odredba čl. 38. st. 1. Pravilnika je, prema stavu predlagatelja, nesuglasna s odredbama čl. 2. st. 1. i čl. 3. st. 1. ZUP-a, u vezi s čl. 10. st. 2. i 3. Zakona o potpori, iz razloga što je njome propisano da niti jedan akt kojeg tijela donose u postupcima iz predmetnog Pravilnika – nije upravni akt. Naime, čl. 3. st. 1. ZUP-a propisuje da se samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu regulirati različito od ZUP-a, ali ne dopušta

derogaciju cijelog zakona. Nadalje, i derogacija samo pojedinih odredaba je dopuštena samo zakonom i u slučaju da je to *nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima.*

Imajući u vidu da tijelo, odlučujući o pravima i interesima stranke, mora odlučivati u upravnom postupku, po pravilima ZUP-a, akti doneseni u tim postupcima, moraju biti upravni. Ako se i uzme da, sukladno čl. 10. st. 2. i 3. Zakona o potpori, *odluka o ostvarivanju prava na mjere iz programa izravne potpore* nije upravni akt, ta zakonska odredba bi se, čitanjem odredbe čl. 10. st. 4. tog zakona, mogla odnositi samo odluke nabrojane u čl. 28. st. 4. Pravilnika. Ostali akti se, međutim, nipošto ne mogu podvesti pod tu zakonsku odredbu, pa njihova kvalifikacija kao akata koji nemaju prirodu upravnih akata – nema uporište u zakonu, nego jedino u predmetnom Pravilniku. Navedeno ju čini nezakonitom, s obzirom na odredbe čl. 2. st. 1. i čl. 3. st. 1. ZUP-a.

To onda za sobom povlači pitanje primjene i drugih odredaba ZUP-a, prema kojima pojedinačni akt države može biti rješenje ili zaključak, što ni jedan od akata predviđenih Pravilnikom nije, već spomenuta pravila dostave, rokova, itd.

Navedeno pitanje nije bitno jedino radi terminologije. Naime, isključivanjem primjene ZUP-a na postupke iz Pravilnika se isključuju i svi pravni lijekovi propisani tim zakonom, te pravo na pokretanje upravnog spora (kojega se može pokrenuti samo protiv pravomoćnog upravnog akta). Kako se vidi iz dosadašnjeg dijela ovog prijedloga, donositelj Pravilnika je, pri njegovom sastavljanju, svim aktima dodjeljivao raznorazne termine, brižljivo izbjegavajući "rješenje" i "zaključak" (s očitom namjerom izbjegavanja bilo kakvog doticaja sa ZUP-om). U nekim slučajevima se o pravima i interesima adresata odlučuje i bez donošenja akta (npr. u čl. 22. st. 3., u kojem Agencija za plaćanja *kontrolira i odobrava* javnu nabavu ili u čl. 28. st. 4., u kojem se odobrava/odbija zahtjev za promjenom podataka u Evidenciji korisnika), dok se u najvećem broju slučajeva donosi akt na kojega stranka nema pravo nikakvog pravnog lijeka ili drugog sredstva. Ti akti su "konačni" u trenutku donošenja od strane prvostupanjskog tijela.

ZUP je, u tom kontekstu, osmišljen i donesen kao zakon kojim se propisuju postupci i odlučivanje u svim upravnim stvarima, ne zato da bi se ti postupci "zakomplicirali" i postali neekonomični, nego upravo suprotno, da bi se uvela pravna sigurnost, te da bi postojao uniformni i jasno propisan postupak, kojega se moraju držati sve stranke i sva javnopravna tijela. Predlagatelj smatra da se veću ekonomičnost i brzinu postupanja nipošto nije smjelo moglo postizati propisivanjem ovako nedorečenih i nezakonitih procesnih pravila, kojima se pravna sigurnost svodi na arbitrarnu ocjenu tijela, te kojima se dokidaju ustavna prava na žalbeni postupak i na sudsku kontrolu odluke javnopravnog tijela. Ekonomičnost i brzinu postupka ZUP jamči, i ona ovisi samo i isključivo o ažurnosti postupanja tijela, a ne o količini prava koju taj zakon daje stranci u postupku.

XVI. Predlagatelj smatra da su odredbe iz čl. 38. st. 2., 3., 8. i 11. Pravilnika, koje glase:

- *(2) Korisnik može Povjerenstvu za rješavanje po prigovorima (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) koje imenuje ministar podnijeti prigovor na odluke koje proizlaze iz ovoga Pravilnika, i to iz:*

  – članka 26. stavka 2. točke a) na Odluku o dodjeli sredstava,

  – članka 26. stavka 2. točke b) i članka 27. stavka 2. točke b) na Odluku o odbijanju,

  – članka 27. stavka 2. točke a) na Odluku o privremenoj raspodjeli sredstava,

  – članka 33. stavka 1. točke d) na Odluku o odbijanju Zahtjeva za isplatu,

– članka 36. stavka 1. u slučajevima pod točkom d) na Odluku o povratu sredstava.

- *(3) Ostali akti proizašli iz ovoga Pravilnika su konačni i korisnik nema pravo prigovora.*
- *(8) Korisnik može prigovore iz stavka 2. ovoga članka podnijeti u roku od osam (8) dana od dana preuzimanja akata iz stavka 2. ovoga članka u AGRONET-u ili dana objave na Oglasnoj ploči Agencije za plaćanja.*
- *(11) Odluke Povjerenstva po prigovorima su konačne.*

protivne odredbi čl. 18. st. 1. i 2. Ustava koje glase:

- *(1) Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom,*
- *(2) Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita,* te

odredbi čl. 19. st. 2. Ustava, koja glasi:

- *Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.*

odredbama čl. 12. st. 1. i 2. ZUP-a, koja propisuje:

- *(1) Protiv prvostupanjske odluke, odnosno ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, ako zakonom nije drukčije propisano.*
- *(2) Protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopuštena žalba može se pokrenuti upravni spor,*

odredbama čl. 122. st. 1. i 4. ZUP-a, koje propisuju:

- *(1) Prigovor se izjavljuje čelniku tijela, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.*
- *(4) Protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Ako nema drugostupanjskog tijela, protiv rješenja tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor,*

odredbi čl. 3. st. 1. ZUP-a, koja propisuje:

- *Ovaj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona,* te

odredbi čl. 10. st. 4. Zakona o potpori, koja propisuje:

- *Na odluku iz stavka 2. ovoga članka korisnik ima pravo podnijeti prigovor povjerenstvu za prigovore u Agenciji za plaćanja u roku od 30 dana od dana dostave odluke u smislu stavka 2. ovoga članka.*

Pojedinačni prvostupanjski akti, koje Agencija donosi u postupcima iz Pravilnika su podijeljeni u dvije kategorije – oni protiv kojih je dopušten prigovor i oni koji su "konačni" odmah po donošenju. Uz njih se još propisuje i Odluka Povjerenstva po prigovoru, koja je također "konačna".

Glede prvonavedene ketegorije akata Agencije, onih protiv kojih nije dopušten niti prigovor iz čl. 38. st. 2. Pravilnika, predlagatelj tvrdi da su protivni odredbi čl. 18. st. 1. i 2. Ustava. Naime, premda se, prema predlagatelju, radi o upravnim postupcima, navedena odredba Ustava jamči pravo na žalbu protiv **svih pojedinačnih akata**, neovisno o tome u kojem su postupku doneseni. St. 2. istog čl. Ustava, doduše propisuje da je dopušteno isključiti pravo na žalbu, ukoliko je zaštita prava stranke osigurana a drugi način. Međutim, pošto su odredbom čl. 38. st. 3. Pravilnika ti akti označeni "konačnima", bez prava na prigovor, osnovano se može zaključiti da donositelj Pravilnika nije predvidio niti jedan način zaštite prava protiv tih prvostupanjskih odluka (primjerice – upravni spor).

Pravilnik odluke protiv kojih nije dopušten prigovor iz čl. 38. st. 2. naziva "konačnima". Predlagatelj ističe da nije jasno što taj termin zapravo znači. Naime, institut konačnosti je bio prisutan u hrvatskom pravnom sustavu, kao svojstvo odluke (rješenja) donesenog u upravnom postupku, sukladno Zakonu o općem upravnom postupku, NN 47/86, 53/91, ali je napušten donošenjem aktualnog ZUP-a, NN 47/09. U tom smislu, nije za pretpostaviti da je donositelj Pravilnika želio tim aktima dati svojstvo kojeg su rješenja u upravnom postupku mogla steći sukladno zakonu koji je stavljen izvan snage šest godina prije donošenja tog Pravilnika.

Valja imati na umu da niti Pravilnik, niti Zakon o potpori ne propisuju koje bi bilo značenje instituta "konačnosti", tako da se (s obzirom da nema specijalne zakonske odredbe) takvim pravilničkim rješenjem povrijedila i odredba čl. 3. st. 1. ZUP-a. Naime, takvi akti bi onda trebali postati pravomoćni, a ne konačni, sa svim posljedicama pravomoćnosti, pa i pravom na pokretanje upravnog spora.

Glede pokretanja upravnog spora, ako bi ono bilo moguće, bila bi zaštićena prava stranke iz čl. 18. i 19. Ustava, te čl. 12. st. 2. ZUP-a. Međutim, to bi pretpostavljalo da su postupci iz Pravilnika uistinu upravni, jer se upravni spor može pokrenuti samo protiv upravnog akta protiv kojeg nije dopušten redoviti pravni lijek (čl. 3. st. 1. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12). Ali u tom slučaju bi nesporno sve odredbe Pravilnika, osim (eventualno) onih koje su proizlaze iz odredbe čl. 10. st. 2. Zakona o potpori, morale biti suglasne sa ZUP-om. Dakle, svi akti (osim eventualno i pogrešno - onih iz čl. 10. st. 2. Zakona o potpori) bi morali biti rješenja ili zaključci, a na rješenja bi stranka morala imati pravo žalbe (a ne prigovora). Jednako tako, ti akti ne bi mogli postati "konačni", nego pravomoćni, itd.

Jasno je da taj članak 10. st. 2. Zakona o potpori ne "pokriva" sve akte iz Pravilnika, pošto je u njegovom st. 4. propisano da se na odluke iz st. 2. može podnijeti prigovor. On se, dakle, ne može odnositi na akte iz Pravilnika, protiv kojih se prigovor ne može izjaviti.

Ono što dalje proizlazi, je da bi onda ti akti Pravilnika (protiv kojih nije dopušten prigovor) bili upravni akti, pošto se čl. 10. st. 3. Zakona o potpori odnosi samo na odluke Pravilnika na koje je dopušteno prigovoriti. To dalje znači ili da bi se u tim postupcima morao primijeniti ZUP, ili da su sve odredbe Pravilnika, koje propisuju donošenje akata protiv kojih nije dopušten prigovor protivne odredbama čl. 10. Zakona o potpori.

Nadalje, a glede kategorije akata Pravilnika, protiv kojih je dopušteno podnijeti prigovor (čl. 38. st. 2. Pravilnika), u čl. 38. st. 4. Pravilnika je propisano da se prigovor podnosi u roku od osam dana od dana dostave. Prema stavu predlagatelja, ta je odredba nesuglasna s odredbo čl. 10. st. 4. Zakona o potpori, prema kojoj se prigovor može podnijeti u roku od 30 dana od dana dostave.

Predlagatelj smatra da je odredba iz čl. 38. st. 11. Pravilnika, prema kojoj su odluke Povjerenstva "konačne", neustavna i nezakonita iz svih razloga koji su izneseni vezano za odredbu iz čl. 38. st. 3., pa ih u ovom dijelu neće ponovno iznositi, nego samo upućuje na argumente iznesene uz tu odredbu Pravilnika.

Valja, međutim, spomenuti da je institut prigovora predviđen u čl. 122. ZUP-a. Imajući u vidu da je odredbom čl. 10. st. 4. Zakona o potpori propisano samo da stranka ima pravo na prigovor, u kojem roku i kome. Taj zakon, međutim ne propisuje kakvu vrstu odluke donosi to tijelo niti kakva su prava stranke nakon odlučivanja po prigovoru. U tom smislu, a pošto nema specijalne zakonske regulative, mjerodavnim ostaje ZUP, odnosno njegova odredba iz čl. 122. Prema njoj se, međutim, o prigovoru odlučuje rješenjem, protiv kojega se može izjaviti žalba, odnosno pokrenuti upravni spor. Slijedom navedenoga, odredba pravilnika iz čl. 38. st. 11. je nesuglasna s odredbom navedenog čl. 122. ZUP-a, u dijelu u kojem se odlučuje rješenjem, a ne "odlukom", te u dijelu u kojem se odluka po prigovoru smatra "konačnom".

XVII. Zaključno, predlagatelj smatra da je naprijed iznesenom argumentacijom jasno prikazao da su sporne odredbe Pravilnika nesuglasne s navedenim odredbama Ustava i zakona. Jednako tako, izneseno je i mišljenje predlagatelja o motivu i ciljanom efektu takvog propisivanja. Navedenim se, međutim, nipošto ne može opravdati tako grubo kršenje procesnih ustavnih i zakonskih prava stranke u postupku.

Pošto se Pravilnikom propisuju uvjeti i postupak za ostvarivanje prava na financiranje projekata iz fondova Europske Unije, kao izuzetno važnom društvenom, političkom i gospodarskom pitanju, predlagatelj smatra da je opravdano provesti savjetodavnu raspravu u smislu čl. 49. i javnu raspravu u smislu čl. 50. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

XVIII. Slijedom svega navedenoga, predlagatelj predlaže Naslovu da temeljem čl. 43. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske donese rješenje, kojim se prihvaća prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti odredbi Pravilnika o provedbi mjere M04 »Ulaganja u fizičku imovinu«, Podmjere 4.1. »Potpora za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva« iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., NN 7/2015, navedenih u točki V. ovog prijedloga s Ustavom Republike Hrvatske i zakonom.

Predlagatelj predlaže Naslovu da po provedenom postupku donese odluku kojom osporene odredbe Pravilnika utvrđuje protivnim odredbama Ustava Republike Hrvatske, Zakona o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju, NN 80/13, 41/14 i 107/14, Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09, Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN 18/13, 127/13, 74/14, te Zakona o javnoj nabavi, NN 90/11, 83/13, 143/13, 13/14, na način kako je to navedeno u ovom prijedlogu, te kojom se te odredbe Pravilnika o provedbi mjere M04 »Ulaganja u fizičku imovinu«, Podmjere 4.1. »Potpora za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva« iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., NN 7/2015, ukidaju.

U Rijeci, 25. ožujka 2015. godine

Predlagatelj po punomoćniku

ODVJETNIK
KATJA JAJAŠ
Trg 128. brigade Hrvatske vojske 4
RIJEKA

Predlagatelj ovom prijedlogu prilaže:

1. punomoć
2. tekst Pravilnika o provedbi mjere M04 »Ulaganja u fizičku imovinu«, Podmjere 4.1. »Potpora za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva« iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., NN 7/2015

