Odvjetnički ured
Katja Jajaš

p-767

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

- Zakona o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju, NN 80/13, 4/14 i 107/14, s Ustavom i
- Pravilnika o provedbi Mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja« unutar IPARD programa, NN 24/13, 36/13, 112/13, 45/14 i 132/14, s Ustavom i zakonom

3x
punomoć
priloga:

Uvod

I. Zakon o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju (dalje u tekstu: "Zakon o potpori") je donesen dana 21. lipnja 2013. godine i objavljen u NN 80/31, od 28. lipnja 2013. godine. Do dana sastavljanja ovog prijedloga je mijenjan dva puta, a izmjene i dopune su objavljene u NN 41/14, od dana 31. ožujka 2014. godine i u NN 107/14, od 5. rujna 2014. godine.

Temeljem čl. 1. i 4. Zakona o potvrđivanju 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 MU10/08 (dalje u tekstu: „Sporazum s EU), ministar nadležan za poljoprivredu je dana 13. veljače 2013. godine donio Pravilnik o provedbi mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija

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

ruralnog razvoja« unutar IPARD programa (dalje u tekstu: "Pravilnik"), koji je objavljen u NN 24/13, od dana 27. veljače 2013. godine.

Isti Pravilnik je mijenjan četiri puta, koje izmjene su objavljene u NN 36/13, od 27. ožujka 2013. godine, NN 112/13, od 6. rujna 2013. godine, NN 45/14, od 9. travnja 2014. godine i NN 132/14, od 12. studenog 2014. godine.

Predlagatelj smatra da određene odredbe Zakona o potpori i Pravilnika nisu u skladu su Ustavom Republike Hrvatske, odnosno Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o općem upravnom postupku, slijedom čega, a temeljem odredbe čl. 38. st. 1. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske, podnosi ovaj prijedlog.

II. Pošto se radi o propisima koji reguliraju sufinanciranje projekata iz fondova Europske Unije (kolokvijalno zvano "povlačenje sredstava" iz fondova Europske Unije), kao izuzetno važnom i aktualnom pravnom, političkom i općedruštvenom pitanju, podnositelj smatra da bi bilo svrhovito održavanje savjetodavne rasprave, u smislu čl. 49. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, te javne rasprave u smislu čl. 50. istog Ustavnog zakona.

Neustavnost odredbi Zakona o potpori i razlozi takvog stava predlagatelja

III. Predlagatelj drži da je odredba čl. 10. st. 3. Zakona o potpori, koja glasi:

"*Odluka iz stavka 2. ovoga članka nije upravni akt.*"

nije u skladu s odredbom čl. 18. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (dalje u tekstu: "Ustav"), koja glasi:

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

te odredbom čl. 19. st. 2. Ustava, koja glasi:

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

Ta je odredba sadržana u čl. 10. st. 3. Zakona o potpori, NN 80/13, a kroz naredne izmjene i dopune tog zakona je ostala neizmijenjena.

IV. Navedena odredba Zakona o potpori se odnosi na odluke Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (dalje u tekstu: "Agencija za plaćanja") o ostvarivanju prva na mjere iz programa izravne potpore iz st. 2. istog članka.

Radi se, dakle, o odlukama javne ustanove, u upravnim poslovima koji su na nju preneseni zakonom, te kojima ona neposredno odlučuje o subjektivnim pravima adresata, donoseći o tome pojedinačni akt. Subjektivna prava adresata osporavane norme se, pojednostavljeno, sastoje u tome da li će im Agencija za plaćanja odobriti isplatu određenog iznosa sredstava iz fondova EU ili neće.

Zakon propisuje da takva odluka nije upravni akt, pa se postavlja pitanje – kakav je. Naime, ukoliko se uzme u obzir da u konkretnom odnosu Agencija za plaćanja, kao javnopravno tijelo, autoritativno i jednostrano odlučuje o pravima adresata, onda bi ona morala odlučivati u upravnom postupku. Pošto u našem pravu osim upravnih postoje još jedino sudski postupci, a konkretni svakako nije sudski – tijelo može odlučivati jedino

u tom, upravnom postupku. Slijedom navedenoga, odluka u tom postupku (a posebice meritorna) mora uvijek biti pojedinačni upravni akt, u smislu odredbi čl. 1., 2. i 96. Zakona o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: "ZUP").

Navedeno je bitno iz važnog razloga – prava na žalbu, koje je propisano u odredbi čl. 18. st. 1. Ustava i prava na sudsku zaštitu iz čl. 19. st. 2. Ustava.

Čl. 18. st. 2. Ustava, doduše, propisuje da pravo na žalbu može biti isključeno u slučajevima određenima zakonom, ako je osigurana druga pravna zaštita. Iz odredbe čl. 10. st. 4. Zakona o potpori, proizlazi da to pravo jest (nominalno) zaštićeno kroz institut prigovora na spornu odluku. Međutim, postavlja se pitanje kakva je mogućnost ostavljena adresatu u slučaju da nije zadovoljan odlukom po prigovoru, te da li je u institutu prigovora zaštićeno njegovo ustavno pravo na žalbu (odnosno drugi oblik pravne zaštite) protiv pojedinačnog akta (odluke iz čl. 10. st. 3. Zakona o potpori) u smislu čl. 18. Ustava.

Naime, ukoliko bi odluka iz čl. 10. st. 3. Zakona o potpori bila upravni akt, adresat bi imao pravo na žalbu i potom pravo pokrenuti upravni spor. Po ovakvom zakonskom rješenju nema niti jedno od ta dva prava.

Čl. 10. st. 4. Zakona o potpori propisuje mogućnost prigovora, ali se s obzirom na zakonsku kvalifikaciju odluke kao akta koji nije upravni, može zaključiti jedino da niti pravna priroda tog prigovora ne bi bila onakvom kako je propisano u čl. 122. Zakona o općem upravnom postupku. Takav se stav nameće iz više razloga: a) prigovor iz čl. 122. se podnosi ili protiv upravnog ugovora ili protiv djelovanja tijela koje je različito od odluke, b) prigovor se podnosi čelniku tijela koje postupa u prvostupanjskom postupku i c) o prigovoru se odlučuje rješenjem, na koje stranka ima pravo žalbe i upravnog spora.

Zakon o potpori, međutim, niti ne propisuje kakvu pravnu prirodu ima odluka donesena po prigovoru, ali je vidljivo da prigovor po Zakonu o upravnom postupku i prigovor po tom zakonu imaju nepomirljive razlike.

Nadalje, čl. 3. st. 1. tč. 1. Zakona o upravnim sporovima propisuje da bi se upravni spor mogao pokrenuti protiv odluke donesene u upravnom postupku (upravnog akta), protiv kojega više nije dopušteno podnositi pravne lijekove u upravnom postupku.

Točka 2. istog stavka dozvoljava da se upravni spor pokrene i protiv svakog nezakonitog postupanja tijela u upravnom postupku protiv kojega nije dopušten pravni lijek. Predlagatelj, međutim, smatra da se ta odredba ne može tumačiti na način da bi se protiv odluka tijela iz čl. 10. st. 2. Zakona o potporama moglo podnijeti tužbu upravnom sudu, pošto se spornom odredbom iz čl. 10. st. 3. tog zakona zapravo negira i kvaliteta postupka u kojem su te odluke donesene kao upravnog. Naime, u upravnom postupku tijelo o meritumu može odlučiti jedino upravnim aktom. *A contrario* – ako nije upravni akt, onda nije mogao biti donesen u upravnom postupku. Uz "viseće" pitanje – o kakvom se onda postupku radi? Podnositelj smatra da je odredba čl. 3. st. 1. tč. 2. Zakona o upravnim sporovima usmjerena na situacije iz čl. 156. ZUP-a, a ne na odluke iz spornog članka Zakona o potpori.

U tom kontekstu, jasno je da adresati sporne norme ne bi mogli zaštiti svoje pravo u žalbenom postupku pred upravnim tijelom, niti u upravnosudskom postupku, a čime su povrijeđena prava iz odredbi čl. 18. st. 1. i 19. st. 2. Ustava, odnosno njihovo ustavno pravo na žalbeni postupak i na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.

Neustavnost i nezakonitog Pravilnika i razlozi takvog stava predlagatelja

V. Nadležnost Naslova za odlučivanje o podnesenom prijedlogu, u odnosu na Pravilnik predlagatelj temelji na negativnom tumačenju odredbe čl. 3. st. 2. aktualnog Zakona o upravnim sporovima, koja glasi:

> "*Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (u daljnjem tekstu: opći akt).*"

U tom smislu, pošto je Pravilnik donio ministar u Vladi RH, jasno je da se ne radi o jedinici lokalne samouprave, pravnoj osobi koja ima javnu ovlast, niti pravnoj osobi koja obavlja javnu službu.

Jednako tako, jasno je da se radi o općem aktu koji ima obilježja propisa, odnosno koji se primjenjuje apstraktno i generalno.

Kvaliteta Pravilnika kao općeg akta proizlazi iz njegovih odredbi čl. 5. Pravilnika, kojim se propisuju uvjeti za osnivanje LAG-a. Dakle, nije poznato koliko LAG-ova će biti osnovano, kada će se osnovati, niti koji su. On, dakle, djeluje na neodređen broj subjekata i na neodređen broj odnosa između tijela i adresata koji će nastati njegovom primjenom (dakle – apstraktno). Pravilnik također ne djeluje kao *unutarnje pravo uprave,* nego eksterno, *erga omnes*, na teritoriju cijele Republike Hrvatske (dakle – generalno).

Iz prethodno napisanog, smatra predlagatelj, proizlazi da Pravilnik ima sve osobine propisa, a u smislu stava Naslova zauzetog u rješenju posl.br.: U-II/5157/2005, od 5. ožujka 2012., objavljenog u NN 41/12 i Biltenu Venecijanske komisije, izdanje 2012/1 [CRO-2012-1-004].

Slijedom navedenoga, predlagatelj drži da u konkretnom predmetu, glede ocjene zakonitosti i ustavnosti odredaba Pravilnika postoji nadležnost Naslova, u smislu odredbe čl. 125. al. 2. Ustava.

VI. Predlagatelj smatra da:

1. odredbe čl. 31. st. 1., 2. i 4. Pravilnika nisu suglasne odredbama čl. 18. i 19. Ustava, kao i čl. 3., 12. i 122. ZUP-a, te odredbama čl. 55. st. 5. i 56. Zakona o potvrđivanju 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);
2. odredbe Pravilnika iz:
   - čl. 9. al. 4.,
   - čl. 12. st. 3.,
   - čl. 16. st. 1. i 2.,
   - čl. 20. st. 10.,
   - čl. 22. st. 8. i 10.,
   - čl. 25. st. 1. i
   - čl. 26.

   nisu u skladu s odredbama čl. 96. ZUP-a i čl. 18. i 19. Ustava;
3. odredbe Pravilnika iz čl. 17. st. 1. i 2. nisu u skladu s odredbama čl. 98. st. 3. i čl. 150. st. 1. i 2. ZUP-a, te odredbama čl. 18. i 19. Ustava;
4. odredba Pravilnka iz čl. 18. st. 2. Pravilnika nije u skladu s odredbom čl. 152. st. 2. ZUP-a i čl. 18. i 19. Ustava;

5. odredba Pravilnika iz čl. 23. st. 4. Pravilnika nije u skladu s odredboma čl. 153. st. 4. ZUP-a, i čl. 18. i 19. Ustava;
6. odredbe Pravilnika iz čl. 24. nisu u skladu s 12. i 26. ZUP-a, te odredbama čl. 18. i 19. Ustava;
7. odredbe Pravilnika iz:
   - čl. 19. st. 2.,
   - čl. 20. st.16. i
   - čl. 29.
   nisu u skladu s čl. 96. ZUP-a i čl. 18. i 19. Ustava;
8. odredbe Pravilnika iz:
   - čl. 16. st. 2. al. 9.,
   - čl. 23. st. 1. al. b), i st. 2. al. b),
   - čl. 25. st. 1. al. 4. i
   - čl. 29. st. 4.
   nisu u skladu s odredbama čl. 5., 8. i 96. ZUP-a, čl. 55. st. 5. i 6. Sporazuma s EU, te čl. 18. i 19. Ustava, te
9. odredba čl. 31. st. 4. nije u skladu s odrebama čl. 3. st. 1, čl. 13. ZUP-a i čl. 18. i 19. Ustava

VII. Predlagatelj u nastavku ovog prijedloga iznosi redom odredbe Pravilnika za koje smatra da nisu suglasne s Ustavom i zakonom.

1. Odredbe čl. 31. st. 1., 2. i 4. Pravilnika, koje glase:

   "*(1) Odluke koje proizlaze iz ovog Pravilnika nisu upravni akti.*
   (2) LAG može izjaviti prigovor Povjerenstvu za rješavanje po prigovorima za IPARD program (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) koje imenuje ministar, na:
   - Odluku o odbijanju iz članka 16. stavka 2. ovog Pravilnika,
   - Odluku o odbijanju Zahtjeva za isplatu iz članka 20. stavka 10. točke b) ovog Pravilnika.
   (4) Odluke Povjerenstva po prigovorima iz stavka 2. ovoga članka se konačne."

   prema stavu predlagatelja predstavljaju povredu odredaba iz 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 čl. 19. st. 2. Ustava, koja glasi: „*Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti*",

   kao i odredba čl. 3. ZUP-a, koja propisuje: "*(1) 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.";*

   čl. 12. ZUP-a, koje propisuju: *"(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.
   (3) Protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor.", te

čl. 122. ZUP-a, koji propisuje: *"(1) Prigovor se izjavljuje čelniku tijela, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.*
(2) Odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe na odgovarajući se način primjenjuju i na prigovor.
(3) Čelnik tijela odlučuje o prigovoru rješenjem u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora.
(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."

Pošto je odredba citiranog čl. 31. st. 1. Pravilnika sadržajno jednaka odredbi čl. 10. st. 3. Zakona o potporama, razlozi zbog kojih su one suprotne Ustavu su jednaki onima navedenima u točki IV. ovog prijedloga, pa podnositelj upućuje na te razloge.

Osim toga, ističe se da se Pravilnikom reguliraju odnosi javnopravnog tijela i privatnopravnih subjekata, kao i postupci u kojima se ti odnosi ostvaruju. Jasno je, dakle, da se radi o upravnim odnosima i upravnopravnim postupcima.

Naime, sukladno čl. 2. Zakona o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, NN 30/09 i 56/13, ta je agencija 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 i ranije navedenog Sporazuma s EU. 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.

U tom kontekstu predlagatelj smatra da se na sve odnose i postupke regulirane Pravilnikom ima primijeniti ZUP, pošto on u čl. 3. st. 1. propisuje: *"(1) 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."*

Predlagatelj smatra da se Pravilnikom pokušalo izbjeći primjenu Zakona o općem upravnom postupku, čime se povrijedilo njegovu prethodno citiranu odredbu. To stoga što ne postoji zakon koji navedena pitanja regulira na drugačiji način i zbog toga što su odredbe iz čl. 31. Pravilnika protivne temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a.

Štoviše, valja istaknuti i da Sporazum s EU, na temelju kojega je Pravilnik donesen, u odredbama čl. 55. st. 5. i čl. 56. propisuje:

Čl. 55. tč. 5.: "Kada se godišnja izvješća pošalju, kako je predviđeno člankom 51., NDO šalje Komisiji, uz primjerak DNA-u i tijelu nadležnom za reviziju, sažetak izvješća o obavljenim postupcima povrata kao odgovor na nepravilnosti. To daje raščlambu iznosa koji još nije vraćen, prema upravnim i/ili sudskim postupcima i prema godini prvog upravnog ili sudskog nalaza nepravilnosti."

Čl. 56.: "Prvobitni upravni ili sudski nalazi iz članka 55. označavaju prvu pisanu procjenu nadležnog tijela, ili upravnog ili sudskog, zaključujući na temelju stvarnih

činjenica da je počinjena nepravilnost, ne dovodeći u pitanje mogućnost da bi se taj zaključak možda naknadno morao prilagoditi ili povući kao posljedica razvoja u tijeku upravnih ili sudskih postupaka."

Sam Sporazum, dakle, i izričito propisuje da se o pitanjima iz Pravilnika valja odlučivati u upravnim (i eventualno sudskim postupcima).

Stav predlagatelja da je Pravilnikom izbjegavana primjena ZUP-a, odnosno želja donositelja Pravilnika da postupci iz Pravilnika ne budu upravni, jasno proizlazi i iz odredbe njegovog čl. 30., koja glasi: *"Ako korisnik ne vrati sredstva sukladno Odluci o povratu sredstava i Odluci o povratu sredstava u slučaju utvrđene administrativne greške, u slučaju neplaćanja kamata, Agencija za plaćanja će zatražiti zaštitu svojih prava sudskim putem."*

Naime, kad bi se radilo o upravnim postupcima, odluke navedene u tom članku bi postajale pravomoćni i izvršni upravni akti, koje bi se moglo ovršiti u upravnom postupku. Pošto je propisano da će Agencija za plaćanja svoje interese štititi u sudskom postupku, to onda može biti jedino građanski (trgovački) postupak, jer za upravnosudski ne bi bilo niti potrebe, odnosno tijelo u takvim slučajevima ne bi za njega imalo pravni interes. Ako bi pak odnosi i postupci iz ovog Pravilnika bili upravni, onda građanski (trgvački) sud ne bi niti mogao biti nadležan, pa bi ta odredba bila bespredmetna.

Navedeno opet ističe pitanje – o kakvim se postupcima u Pravilniku zapravo radi i kakva je pravna priroda njegovih akata. Naime, građanski postupak se može voditi radi građanskopravnih odnosa. Predlagatelj ponavlja da predmetni odnosi nikako ne mogu biti građanskopravni, pošto tijelo u njihovom zasnivanju i reguliranju ne nastupa *de iure gestiones*, nego *de iure imperii.*

U kontekstu stava predlagatelja da se ipak radi o upravnim postupcima, a nastavno na argument vezan za primjenu čl. 3. ZUP-a, u čl. 12. istog zakona je propisano da se protiv odluke u upravnom postupku može podnijeti žalba, ako zakonom nije drugačije propisano. Drugačije zakonsko uređenje se, u tom smislu, odnosi ili na zaključke (čl. 77. ZUP-a) ili na rješenja protiv kojih je (izričito) propisana mogućnost pokretanja upravnog spora.

Prigovor, kako je navedeno u odredbi st. 2. tog članka Pravilnika ne može biti sredstvo protiv odluke tijela, pošto se on, sukladno odredbi čl. 12. st. 3. ZUP-a, podnosi ili protiv upravnog ugovora ili protiv drugog postupanja tijela, koje nije odluka i to ne drugostupanjskom tijelu, nego čelniku prvostupanjskog tijela.

Pa čak i u tom slučaju, tijelo ovlašteno za odlučivanje o prigovoru o istome mora donijeti rješenje protiv kojega je dopuštena žalba, dok bi protiv drugostupanjskog rješenja bilo dopušteno pokrenuti upravni spor. St. 4. spornog članka propisuje da su drugostupanjske odluke *konačne*, čime se jasno isključuje i mogućnost podnošenja pravnog lijeka protiv odluke povjerenstva (kao drugostupanjskog tijela).

I sama *konačnost* odluka je sporna, no o njoj će se govoriti naknadno.

2. Odredbe Pravilnika iz:
    a. čl. 9. al. 4., koja glasi: *"Agencija za plaćanja donosi Odluku o odabiru LAG-a koji će se sufinancirati sredstvima IPARD programa."*,
    b. čl. 12. st. 3., koja glasi: *"Za prijavu u kojoj u sklopu propisane dokumentacije nije dostavljen prijavni obrazac (obrazac I-OOP-1-L), Agencija za plaćanja će izdati Odluku o odbijanju."*,

c. čl. 16. st. 1. i 2. koje glase: *"(1) Nakon završene administrativne kontrole kriterija prihvatljivosti, postupka ocjene kvalitete LRS i provjere dostupnosti sredstava za sve pozitivno ocijenjene prijave Agencija za plaćanja donosi Odluku o odabiru LAG-a iz članka 9. ovoga Pravilnika, za svaki odabrani LAG.*
(2) Agencija za plaćanja donosi Odluku o odbijanju u slučaju: ..."

d. čl. 20. st. 10., koja glasi: *"Nakon provedene administrativne kontrole i kontrole na terenu Zahtjeva za isplatu, ravnatelj Agencije za plaćanja donosi:*
a) Odluku o isplati, ili
b) Odluku o odbijanju Zahtjeva za isplatu, ili
c) Pismo odbijanja zahtjeva za isplatu.",

e. čl. 22. st. 8. i 10., koje glase: *"(8) Ukoliko ugovoreni LAG u zadanom roku ne dostavi traženo sukladno stavku 7. ovog članka, smatrat će se da Izvješće nije potpuno te Upravna direkcija izdaje Zaključak o neprihvaćanju godišnjeg izvješća o radu ugovorenog LAG-a.*
(10) Ukoliko ugovoreni LAG u zadanom roku iz stavka 2. ovoga članka ne dostavi Izvješće, Upravna direkcija izdaje Zaključak o neispunjavanju obveze dostavljanja godišnjeg izvješća o radu ugovorenog LAG-a.",

f. čl. 25. st.1., koja glasi: *"U slučaju kada je utvrđena nepravilnost nakon zadnje isplate Agencija za plaćanja će izdati ugovorenom LAG-u Odluku o povratu sredstava ukoliko: ..."*,

g. čl. 26., koja glasi: *"U slučaju utvrđene administrativne greške (preplate/krive isplate ili bilo koje druge administrativne greške učinjene od strane Agencije za plaćanja u provedbi IPARD programa), Agencija za plaćanja će izdati Odluku o povratu sredstva u slučaju administrativne greške kojom će od Korisnika zatražiti povrat tog iznosa."*,

podnositelj smatra protivnim odredbama čl. 96. ZUP-a, koje glase: *"(1) O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem.*
(2) Sukladno zakonu, akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari može imati i drugi naziv.",

te odredbi čl. 19. st. 1. Ustava, koja glasi: *"Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu."*

Naime, a kako je i ranije istaknuto, tijelo u postupcima propisanim Pravilnikom mora postupati u upravnom postupku, što za sobom povlači nužnu primjenu ZUP-a. U tom kontekstu i provedbeni propisi kojima se reguliraju takva postupanja moraju biti u suglasnosti sa ZUP-om.

Naziv akta kojim se meritorno odlučuje o pravima i interesima adresata ili kojim se nemeritorno dovršava postupak (a to su redom gore citirani, valovito podvučeni akti), prema navedenoj odredbi čl. 96. st. 1. ZUP-a mora biti rješenje, a ne "odluka", "zaključak" ili čak "pismo".

Odredba iz čl. 96. st. 2. ZUP-a, doduše, ostavlja mogućnost da se posebnim zakonom propišu i drugačiji nazivi tih akata, međutim, ne postoji zakon koji bi, glede ovog Pravilnika, tako nešto propisivao. Za upozoriti je da se ranije navedeni Zakon o potpori ne odnosi na ovaj Pravilnik, a štoviše – donesen je i nakon donošenja Pravilnika.

Razvidno je, dakle, da je ranije citiranim odredbama Pravilnika povrijeđeno pravo adresata zaštićeno odredbama iz čl. 96. ZUP-a. Povreda prava iz čl. 19. st.

1. Ustava proizlazi iz okolnosti da tijelo pojedinačne akte (odluke, zaključke i pisma) donosi suprotno ZUP-u.

Stav je podnositelja da se takvim propisivanjem također pokušalo odmaknuti od primjene upravnog postupka i upravnog prava općenito u odnosima i postupcima iz Pravilnika.

3. Odredbe Pravilnika iz čl. 17. st. 1. i 2., koje glase: *"(1) Agencija za plaćanja će odabranom LAG-u poslati Ugovor (o dodjeli sredstava iz IPARD programa za sufinanciranje LAG-a) na potpis u roku od 120 dana od dana zaprimanja potpune prijave.*
(2) Agencija za plaćanja i odabrani LAG sklapaju Ugovor, kojim se uređuju međusobna prava i obveze.",

predlagatelj smatra protivnima odredbama:

čl. 98. st. 3. ZUP-a, koja glasi: *"Izreka sadržava odluku o upravnoj stvari. Izreka mora biti kratka i određena. Kad odluka sadržava rok, uvjet, namet, pridržaj opoziva ili obvezu sklapanja upravnog ugovora, to treba biti sadržano u izreci."*, te

čl. 150. st. 1. i 2. ZUP-a, koje glase: *"(1) Javnopravno tijelo i stranka sklopit će upravni ugovor o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora.*
(2) Upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja, prinudnim propisima, javnom interesu niti smije biti sklopljen na štetu trećih osoba." ,

te odredbe čl. 19. st. 1. Ustava, koja glasi: *"Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu."*

Naime, Pravilnik u spornim odredbama propisuje sklapanje ugovora između tijela i stranke, kojim se reguliraju odnosi iz nadležnosti tog tijela. Takav ugovor nesporno ima prirodu tzv. upravnog ugovora, a kojega se mora sklapati u skladu s odredbama čl. 150. do 154. ZUP-a. Naime, ako ugovor tijelo sklapa sukladno svojoj nadležnosti (*de iure imperii*), onda on ne može biti građanski, nego jedino upravni.

ZUP, u tom kontekstu, propisuje da sklapanju upravnog ugovora nužno mora prethoditi donošenje rješenja kojim se određuje sklapanje ugovora, stranku s kojom se ugovor sklapa i njegov sadržaj. Navedeno propisuje i čl. 98. st. 3. istog zakona.

U konkretnom slučaju, Pravilnik je propisao sklapanje ugovora (koji se sklapa sukladno odredbama čl. 14. i drugih Sporazuma s EU), a da ne propisuje donošenje rješenja. Takvi ugovori, dakle, sa stajališa ZUP-a ne bi mogli biti zakoniti.

Ako se izostanak propisivanja rješenja o sklapanju ugovora takvog promatra sa stajališta da je Pravilnikom zapravo propisano kako postupci koji su njime propisani nisu upravni, jasnom se nameće nezakonitost (ništetnost) svih ugovora koji bi bili sklopljeni sukladno njegovim odredbama.

Povreda prava iz čl. 19. st. 1. Ustava proizlazi iz okolnosti da tijelo pojedinačne akte (odluke, zaključke i pisma) donosi suprotno ZUP-u.

4. Odredba iz čl. 18. st. 2., koja glasi: *"Agencija za plaćanja će izdati Aneks Ugovora o dodjeli sredstava iz IPARD programa za sufinanciranje LAG-a (u daljnjem tekstu Aneks Ugovora) nakon zaprimanja predmetne dokumentacije."* je suprotna s

odredbom iz čl. 152. st. 2. ZUP-a, koja glasi: *"O izmjeni ugovora ugovorne se strane moraju suglasiti."* ,

te odredbi čl. 19. st. 1. Ustava, koja glasi: *"Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu."*

Navedena odredba ZUP-a propisuje da se upravni ugovor može, nakon što je već sklopljen, mijenjati suglasjem volja stranaka. Takvo suglasje se može, sačiniti samo u pisanom obliku, pošto je ta forma člankom 150. stavkom 4. ZUP-a propisana i za sklapanje ugovora (paritet forme), dakle aneksom.

U konkretnom slučaju, Pravilnik propisuje da će tijelo "*izdati"* aneks, što zapravo podrazumijeva jednostrani akt tijela.

Posebno je interesantno spornu odredbu čl. 18. st. 2. Pravilnika promatrati u odnosu s odredbom iz st. 7. istog članka, kojom je propisano da će se aneks sklopiti ukoliko do izmjene ugovora dođe inicijativom tijela.

5. Odredba iz čl. 23. st. 4., koja glasi: *"U slučajevima navedenim u stavku 1., 2. i 3. ovoga članka Agencija za plaćanja će ugovorenom LAG-u izdati Izjavu o raskidu ugovora."* je prema stavu podnositelja suprotna odredbi čl. 153. st. 4. ZUP-a, koja glasi: *"Javnopravno tijelo raskida upravni ugovor rješenjem u kojem moraju biti navedeni i obrazloženi razlozi raskida i određen iznos štete ukoliko je javnopravnom tijelu šteta nastala."*, te

   čl. 19. st. 1. Ustava, koja glasi: *"Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu."*

   Osim što za ovu odredbu Pravilnika vrijedi sve navedeno u podtočki 2. ove točke prijedloga, ona je specifična što bi, sukladno zakonu, tijelo moralo donijeti rješenje, protiv kojega nije dopuštena žalba, nego je dopušteno direktno pokretanje upravnog spora, te što je posebnim zakonskim odredbama dodatno propisano što točno mora sadržavati obrazloženje tog rješenja.

   Protiv ove *izjave*, međutim, nije Pravilnikom predviđeno nikakvo pravno sredstvo (pa ni prigovor iz čl. 31. Pravilnika), premda se radi o aktu kojim tijelo jednostrano isključuje adresata iz sustava sufinanciranja (dakle i meritorno rješava stvar i kažnjava adresata).

   Za napomenuti je da Pravilnikom nije predviđeno niti jedno pravno sredstvo kojim bi adresat mogao štititi svoja prava u odnosu na ugovore iz Pravilnika, a u smislu čl. 154. ZUP-a.

6. Odredbe iz čl. 24., koje glase: *"(1) U slučaju kada je utvrđena nepravilnost prije isplate prve rate Agencija za plaćanja će odbiti iznos nepravilnog izdatka od prvog Zahtjeva za isplatu i izdati Odluku o isplati u kojoj će ukupan iznos biti umanjen za iznos nepravilnog izdatka.*
   (2) U slučaju kada je utvrđena nepravilnost nakon isplate prve rate, a prije isplate zadnje rate Agencija za plaćanja će odbiti od sljedećeg Zahtjeva za isplatu iznos nepravilnog izdatka i izdati Odluku o isplati u kojoj će ukupan iznos biti umanjen za iznos nepravilnog izdatka.
   (3) Ako je iznos utvrđene nepravilnosti veći od iznosa iz Zahtjeva za isplatu, Odlukom o povratu sredstava Agencija za plaćanja će tražiti razliku tih sredstava."

   predlagatelj smatra nezakonitima i neustavnima iz istih razloga istaknutih i u podtočki 2. ove točke prijedloga,

te suprotnima odredbama čl. 12. ZUP-a. koje glase: *"(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.
(3) Protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor." ,

odredbama čl. 96. ZUP-a, koje glase: *"(1) O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem.*
(2) Sukladno zakonu, akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari može imati i drugi naziv.",

te odredbi čl. 19. st. 1. Ustava, koja glasi: *"Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu."*

Valja imati na umu da se tim aktima neposredno odlučuje o visini iznosa koje adresat ima primiti iz fondova, po osnovi sufinanciranja, a da Pravilnikom nije predviđeno niti jedno pravno sredstvo protiv tih akata.

Naime, prigovor je predviđen samo protiv dvije *odluke* tijela, od kojih u ovom kontekstu stoji samo jedna - Odluka o odbijanju Zahtjeva za isplatu iz čl. 20. st. 10. Pravilnika i kojom se u cijelosti odbija zahtjev adresata za isplatu.

S druge strane *odlukama* iz citiranih st. 1. i 2. se taj iznos djelomično odbija, a bez prava na prigovor iz čl. 31. Dakle, tijelo zahtjev od 100.000,00 kn može odobriti samo u dijelu od npr. 1,00 kn i to više ne bi bila *odluka* iz čl. 20. st. 10., nego *odluke* iz ovog članka i protiv njih ne bi bio dopušten prigovor.

Da stav predlagatelja nije samo teoretski, zorno prikazuje i stvarni postupak jednog LAG-a (adresata), kojim je zahtjev djelomično prihvaćen i stav tijela, odnosno njegovo tumačenje Pravilnika, koje se dostavlja u privitku ovog prijedloga (prilozi 7. do 10.).

Kako se tu radi o aktima kojima se meritorno rješava upravna stvar, nužno je donijeti rješenje iz čl. 96. ZUP-a.

7. Niže navedene odredbe Pravilnika predlagatelj smatra nezakonitim i neustavnim iz istih razloga koji su navedeni u podtočki 2. ove točke prijedloga, ali s tom razlikom što se njihovom primjenom odlučuje o subjektivnim pravima adresata, a da se o tome ne donosi nikakav akt, uslijed čega su njima povrijeđena prava adresata iz

   čl. 96. ZUP-a, koji propisuje: *"(1) O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem.*
   (2) Sukladno zakonu, akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari može imati i drugi naziv.",

   te odredbe čl. 19. st. 1. Ustava, koja glasi: *"Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu."*

   To su odredbe:

   a. čl. 19. st. 2., koja glasi: *"Ako ugovoreni LAG ne dostavi Aneks Ugovora u roku naznačenom u stavku 1. ovoga članka, smatrat će se da je odustao od sklapanja Aneksa Ugovora odnosno od zatražene promjene."*

      Citiranom odredbom, niti ijednom drugom nije propisano donošenje bilo kakvog akta kojim bi se utvrdilo da je adresat odustao od sklapanja

ugovora. Takav akt (rješenje) je nužno radi toga što utvrđenje, odnosno *smatranje* tijela može biti posljedica pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja ili pogrešne primjene čl. 19. st. 1. Pravilnika, te adresat mora imati pravo na zaštitu od takve eventualne greške prvostupanjskog tijela.

b. čl. 20. st. 16., koja glasi: *"Ukoliko je ugovoreni LAG dobio Odluku o odbijanju zahtjeva za isplatu iz bilo kojeg razloga navedenog u stavku 11. ovoga članka, Agencija za plaćanja raskida Ugovor."*

   Ranije navedenom odredbom čl. 23. st. 4. je propisano donošenje *izjave o raskidu ugovora*, ali je točno propisano da se ta izjava donosi samo u slučajevima iz čl. 23. Pravilnika. Slijedom navedenoga, ona ne *pokriva* čl. 20., pa se u ovom slučaju ugovor raskida bez ikakvog akta.

c. čl. 29., koji glasi: *"(1) Korisnik kojemu je izdana Odluka o povratu sredstava sukladno članku 25. stavak 1. točka 2., 3. i 4. ili Izjava o raskidu ugovora sukladno članku 23. stavak 1. točka a), nalazit će se na »crnoj listi« Agencije za plaćanja.*
   (2) Na »crnoj listi« nalazit će se i korisnik kojemu je izdana Odluka o povratu sredstava sukladno članku 25. točki 1. ukoliko ne vrati sredstva u roku naznačenom u Odluci o povratu sredstava.
   (3) Korisnik će se nalaziti na »crnoj listi« od dana izdavanja Odluke o povratu sredstava pa sve do isteka roka od jedne (1) godine od dana povrata duga u cijelosti.
   (4) U slučaju izdavanja Izjave o raskidu ugovora zbog utvrđenih nepravilnosti/ sumnje na prijevaru korisnik će biti na »crnoj listi« od dana izdavanja Izjave o raskidu ugovora do isteka roka od jedne (1) godine.
   (5) »Crna lista«, na kojoj će se nalaziti korisnici zbog razloga navedenih u stavku 1. i 2. ovoga članka, objavljivat će se na oglasnoj ploči i službenim mrežnim stranicama Agencije za plaćanja (www.apprrr.hr).
   (6) Korisnik koji se bude nalazio na »crnoj listi« gubi pravo na ostvarivanje prava na nacionalne potpore ili potpore iz EU fondova u roku naznačenom u stavku 3. i 4. ovoga članka."

   Navedenim odredbama se adresata *stavlja* na *crnu listu* bez da se o tome donese bilo kakav akt, odnosno donošenje bilo kakvog akta nije propisano Pravilnikom. Ako bi se takav akt i donosio, postavlja se pitanje kakav bi on bio i u kakvom postupku ga se donosi.

   Valja posebno naglasiti da su posljedice *stavljanja* na *crnu listu* gubitak prava na participiranje u korištenju sredstava kroz godinu dana(!), a što je, objektivno govoreći toliko dug rok da je upitno da li će ga adresat (LAG) uopće *preživjeti* bez sufinanciranja. To posebice stoga što se radi o subjektu osnovanom upravo u svrhu razvoja ruralnog područja i to baš pretežitim korištenjem sredstava iz fondova.

   Svakako valja navesti i da je LAG osnovan na određenom teritoriju i da pojedino naselje (sukladno odredbi čl. 5. st. 2. al. e) može *pripadati* samo jednom LAG-u, a da LAG (sukladno odredbi čl. 5. st. 2. al. c) mora obuhvaćati ruralno područje (jednog ili više naselja) s najmanje 5.000 stanovnika. Dakle, *stavljanjem* na *crnu listu* i onemogućavanjem korištenja sredstava iz fondova se ne sankcionira samo (pa čak niti pretežito) LAG, kao pravni subjekt, nego zapravo to ruralno područje, u kojem se kroz razdoblje od godinu dana neće moći provesti niti jedan projekt sufinanciran iz sredstava fondova EU.

U ovom kontekstu je posebice zanimljiva odredba čl. 29. st. 2. Pravilnika, koja propisuje *stavljanje na crnu listu* svakom korisniku koji ne vrati sredstva u roku propisanom Odlukom o povratu. Problematično je to što nigdje nije propisan minimalan rok u kojem se sredstva trebaju vraćati. Slijedom navedenoga, ne postoji zapreka da tijelo donese odluku kojom nalaže vraćanje sredstava u roku od jednog dana.

S druge strane, ako bi taj rok i bio *primjeren,* a ako bi adresat izvršio uplatu zadnjeg dana roka, tijelo to ne bi moglo vidjeti radi trajanja platnog prometa i idućeg dana bi ga stavilo na crnu listu. Navedeno ne bi bilo problematično da adresat ima pravo na bilo kakvo pravno sredstvo (premda je jedino ispravno – žalba na rješenje), putem koje bi se moglo ispraviti nezakonitu radnju tijela.

8. Predlagatelj smatra da su niže navedenim odredbama Pravilnika povrijeđena pravila iz čl. 5. ZUP-a, koja propisuju: *"(1) Javnopravno tijelo rješava upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa te općih akata donesenih na temelju zakonom utvrđenih javnih ovlasti.*
(2) U upravnim stvarima u kojima je javnopravno tijelo zakonom ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni, odluka mora biti donesena u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana." i

čl. 8. istog zakona, koje glasi: *"U postupku treba utvrditi pravo stanje stvari i u tu se svrhu moraju utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari.",* kao i

čl. 96. ZUP-a, koje glase: *"(1) O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem.*
(2) Sukladno zakonu, akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari može imati i drugi naziv.",

To su odredbe:

a. čl. 16. st. 2. al. 9., koja propisuje: *"Agencija za plaćanja donosi Odluku o odbijanju u slučaju:*

...
- u slučaju utvrđene nepravilnosti."

Pošto su u alinejama istog stavka, koje prethode citiranoj, detaljno i taksativno propisane sve *nepravilnosti*, koje proizlaze iz odredaba Pravilnika, predlagatelj smatra da se radi o *"drugim"* ili *"raznim"* nepravilnostima.

Kako one nisu propisane, odluka o nepravilnosti se može temeljiti jedino na arbitrarnoj ocjeni tijela, što je direktno protivno odredbi čl. 5. st. 1. i 2. ZUP-a, jer te *nepravilnosti* nisu propisane, niti je spornom odredbom određeno da tijelo može odlučiti na temelju diskrecije u granicama zakonskih ovlasti i u skladu s njegovom svrhom.

b. čl. 23. st. 1. al. b) i st. 2. al. b), te čl. 25. st. 1. al. 4., koje propisuju da će tijelo raskinuti ugovor, odnosno donijeti odluku o povratu sredstava *"kada je utvrđena nepravilnost koja je ujedno i sumnja na prijevaru"*;čl. 27., koja propisuje: *"(1) Ukoliko je utvrđena nepravilnost koja je također i sumnja na prijevaru, a sredstva potpore nisu isplaćena ugovorenom LAG-u, Agencija za plaćanja će raskinuti Ugovor te zbog sumnje na prijevaru izvijestiti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (DORH) kako bi se*

pokrenuo postupak pred nadležnim sudom.
(2) Ukoliko je utvrđena nepravilnost koja je također i sumnja na prijevaru, a sredstva potpore su isplaćena ugovorenom LAG-u, Agencija za plaćanja će raskinuti Ugovor, zbog sumnje na prijevaru izvijestiti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (DORH) kako bi se pokrenuo postupak pred nadležnim sudom i zatražiti povrat ukupno isplaćenih sredstava potpore putem Odluke o povratu sredstava.

čl. 29. st. 4., koja propisuje: *"U slučaju izdavanja Izjave o raskidu ugovora zbog utvrđenih nepravilnosti/sumnje na prijevaru korisnik će biti na »crnoj listi« od dana izdavanja Izjave o raskidu ugovora do isteka roka od jedne (1) godine."*

U navedenim odredbama tijelo odlučuje na temelju *sumnje*, i to donoseći odluke (u obliku akta ili bez njega) koje imaju iznimno teške posljedice. Predlagatelj smatra da se tim odredbama na posebice težak način povrijedilo naprijed navedene odredbe ZUP-a.

Te odredbe su i u izravnoj suprotnosti s odredbama čl. 55. st. 5. i 6. Sporazuma s EU, koji glase: *"5. Kada se godišnja izvješća pošalju, kako je predviđeno člankom 51., NDO šalje Komisiji, uz primjerak DNA-u i tijelu nadležnom za reviziju, sažetak izvješća o obavljenim postupcima povrata kao odgovor na nepravilnosti. To daje raščlambu iznosa koji još nije vraćen, prema upravnim i/ili sudskim postupcima i prema godini prvog upravnog ili sudskog nalaza nepravilnosti.*
6. Nakon slijeđenja postupka utvrđenog u članku 54. stavku 3. i u prva tri podstavka članka 54. stavka 4., Komisija može odlučiti da zaračuna iznose koje je potrebno vratiti Hrvatskoj u sljedećim slučajevima:
(a) ako NDO nije započeo sve upravne ili sudske postupke za povrat doprinos isplaćenog krajnjim korisnicima unutar godine koja slijedi nakon prvog upravnog ili sudskog nalaza;
(b) ako NDO nije ispoštovao obveze iz stavka 4.",

kao i s čl. 56. Sporazuma s EU, koji propisuje: *"Prvobitni upravni ili sudski nalazi iz članka 55. označavaju prvu pisanu procjenu nadležnog tijela, ili upravnog ili sudskog, zaključujući na temelju stvarnih činjenica da je počinjena nepravilnost, ne dovodeći u pitanje mogućnost da bi se taj zaključak možda naknadno morao prilagoditi ili povući kao posljedica razvoja u tijeku upravnih ili sudskih postupaka.*

Kako je vidljivo, citirane odredbe jasno propisuju upravni postupak, a u kojemu je potrebno donijeti rješenje, sukladno odredbi čl. 96. ZUP-a. Drugo je pitanje da li bi žalba na takvo rješenje imala (trebala imati) suspenzivni učinak ili ne, ali bi se u svakom slučaju trebalo provesti upravni postupak i odlučiti sukladno odredbama ZUP-a, i to rješenjem.

Posebice je teško pravo adresata povrijeđeno u odnosu na odredbu čl. 56. Sporazuma, prema kojoj se izričito priznaje da se prilikom utvrđivanja nepravilnosti, odnosno sumnje u prijevaru moglo načiniti i pogrešku, pa se zato tom odredbom izričito navodi se odlukama prema odredbama čl. 55. Sporazuma s EU ne prejudicira odluka kojom će se meritorno odlučiti o tome da li je nepravilnosti i/ili prijevare uistinu bilo.

U slučaju ovog Pravilnika je utvrđivanje nepravilnosti i/ili prijevare u cijelosti onemogućeno, radi toga što se na odluke o raskidu ugovora,

povratu sredstava i stavljanju na *crnu listu*, od kojih se neke donose bez ikakvog akta, ne može uložiti niti prigovor iz čl. 31. Pravilnika, a kamo li zatražiti zaštitu u žalbenom upravnom ili sudskom postupku.

Pravilnik, doduše, u nekim svojim odredbama propisuje sudske postupke, ali se oni odnose ili na (po svemu sudeći građanski) sudski postupak u kojem tijelo traži povrat sredstava od adresata (čl. 30.), a temeljem odluka koje su već donesene i protiv kojih se ne može upotrijebiti niti jedno pravno sredstvo, ili u kaznenim postupcima (čl. 27), a u kojima se može utvrđivati jedino kaznena odgovornost adresata, odnosno u njemu odgovornih osoba, a ne ispravnost same odluke tijela.

Tumačenje Sporazuma s EU na način kako je to navedeno u Pravilniku je evidentno pogrešno, radi toga što se njime svakako mislilo na sudske postupke u kojima se odlučuje o zakonitosti odluke upravnog tijela, a to je prema našem zakonodavstvu – upravni spor, a za čije je vođenje nužno potrebno prethodno voditi upravni postupak.

9. Predlagatelj smatra da je odredba čl. 31. st. 4. Pravilnika, koja glasi: *"Odluke Povjerenstva po prigovorima iz stavka 2. ovoga članka su konačne."*

   protivna odredbi čl. 13. ZUP-a, koja propisuje: *"Odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom."*

   kao i odredbe čl. 3. st. 1. ZUP-a, koja glasi: *„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."*

   Naime, institut *konačnosti* odluke je postojao u starom ZUP-u (NN 53/91 i 103/96), ali je označavao jedno sasvim drugačije svojstvo akta. Aktualni ZUP, s druge strane poznaje *pravomoćnost* akta. Stav je predlagatelja da se institutom konačnosti samo htjelo još više "odmaknuti" postupanje tijela od upravnog postupka. To stoga što se, prema mišljenju predlagatelja, pokušalo izbjeći povezivanje pojma pravomoćnosti odluka s pretpostavkama za pokretanje upravnog spora.

VII. Razvidno je, dakle, da su i zakonodavac, donošenjem Zakona o potpori i donositelj Pravilnika osporenim odredbama pokušali isključiti primjenu Zakona o općem upravnom postupku, u svim postupcima koje propisuju u ta dva propisa. Mišljenje predlagatelja je da motiv za navedeno leži u želji da se ti postupci vode što „fleksibilnije", odnosno da se isključi mogućnost vođenja žalbenih postupaka i eventualnih upravnih sporova.

Time su, međutim, direktno narušena gore navedena Ustavom, međunarodnim ugovorm i zakonom zajamčena prava adresata. Predlagatelj drži kako činjenicom da je Pravilnik donesen temeljem Sporazuma s EU, nije isključena primjena hrvatskih zakona, a posebice ne procesnih. Jednako se odnosi i na osporenu odredbu Zakona o potpori.

Naime, taj sporazum, kao niti jedan drugi propis koji se odnosi na sufinanciranje iz fondova EU ne sadrži procesne odredbe koje bi derogirale domaće zakone. Propisi Europskih Zajednica koji reguliraju to područje niti ne sadrže procesne odredbe, tako

da se na njih nužno mora primjenjivati domaće propise, a u ovom kontekstu prvenstveno Zakon o općem upravnom postupku.

U kontekstu osporene norme Zakona o potpori, propisivanje da odluka upravnog tijela nije upravni akt, znači upravo derogiranje ZUP-a u svim postupcima koje bi Agencija za plaćanja provodila. Ako bi takva odredba i bila ustavna i ako bi i bilo mogće derogirati ZUP, zakonodavac je morao propisati drugačije vođenje postupka, u kojem bi bila zaštićena prava adresata na žalbeni postupak (odnosno na drugačiju pravnu zaštitu), a potom i na sudsku zaštitu. Samim derogiranjem ZUP-a, a bez propisvanja drugog postupka, adresatima su ta prava uskraćena, dakle povrijeđena su im prava iz čl. 18. i 19. Ustava.

Osporavanim odredbama Pravilnika su te povrede još izražajnije. Naime, njime se derogiralo ZUP, a da ne postoji niti jedna odredba zakona, ili od njega jačeg propisa, koja bi donositelju Pravilnika dala ovlasti na tu derogaciju. Prava na (ikakvo i krajnje sporno) sredstvo protiv pojedinačnog akta javnopravnog tijela je tim propisom ograničeno na svega dvije odluke, dok se o nekim pravima odlučuje bez donošenja akta. Jasno je, dakle, da je sporni Pravilnik neustavan i nezakonit, pa se postavlja opravdano pitanje da li je uopće i dovoljno ukinuti samo njegove pojedine (istaknute) odredbe ili je ispravnije ukinuti cijeli propis. Naime, ukoliko Naslov pronađe ispravnim stav predlagatelja o svim osporenim odredbama, propis zapravo više neće niti postojati.

VIII. 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 odredbe Zakona o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju, NN 80/13, 41/14 i 107/14, osporene u točki III. ovog prijedloga i odredbi Pravilnika o provedbi Mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja« unutar IPARD programa, NN 24/13, 36/13, 112/13, 45/14 i 132/14, osporenih u točki VI. ovog prijedloga, s Ustavom Republike Hrvatske i zakonom.

Predlagatelj predlaže Naslovu da po provedenom postupku donese odluku kojom osporene odredbe utvrđuje protivnim odredbama Ustava Republike Hrvatske, Zakona o potvrđivanju 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) i Zakona o općem upravnom postupku, na način kako je to navedeno u točkama III. i VI. ovog prijedloga, te kojom se te odredbe Zakona o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju, NN 80/13, 41/14 i 107/14 i Pravilnika o provedbi Mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja« unutar IPARD programa, NN 24/13, 36/13, 112/13, 45/14 i 132/14, ukidaju.

U Rijeci, 8. siječnja 2014. godine

Predlagatelj po punomoćniku

Predlagatelj ovom prijedlogu prilaže:

1. tekst Zakona o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju, NN 80/13,
2. tekst Pravilnika o provedbi Mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja« unutar IPARD programa, NN 24/13,
3. tekst Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o provedbi Mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja« unutar IPARD programa, NN 36/13,
4. tekst Pravilnika o izmjenama Pravilnika o provedbi Mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja« unutar IPARD programa, NN 112/13,
5. tekst Pravilnika o izmjenama Pravilnika o provedbi Mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja« unutar IPARD programa, NN 45/14,
6. tekst Pravilnika o izmjenama Pravilnika o provedbi Mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja« unutar IPARD programa, NN 132/14,
7. Odluku o isplati Agencije za plaćanja, klasa: 440-08/13-01-05/0013, urbroj: 313-0802/01-14-060, od 23. listopada 2014. godine,
8. Prigovor korisnika LAG-a Vallis Colapis, od dana 3. studenog 2014. godine,
9. Požurnica korisnika LAG-a Vallis Colapis, od dana 3. prosinca 2014. godine, te
10. Odgovor na dopis Agencije za plćanaja, klasa: 440-08/13-01-05/0013, urbroj: 343-0802/01-14-072, od 9. peoaica 2014. godine.