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 poljoprivredi, NN 30/2015, s Ustavom, te

Pravilnika o provedbi Podmjere 19.1. »Pripremna pomoć« u okviru Mjere 19 »LEADER – CLLD« iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., NN 43/2015, s Ustavom i zakonom

3x
punomoć
priloga: 2

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. Hrvatski sabor je dana 6. ožujka 2015. godine donio Zakon o poljoprivredi, koji je proglašen i 17. ožujka 2015. godine objavljen u Narodnim novinama broj 30/2015.

Predlagatelj smatra da pojedine odredbe tog zakona nisu suglasne s Ustavom Republike Hrvatske (dalje u tekstu: "Ustav"), slijedom čega se podnosi ovaj zahtjev.

Ministar nadležan za poljoprivredu je dana 13. travnja 2015. godine donio Pravilnik o provedbi Podmjere 19.1. »Pripremna pomoć« u okviru Mjere 19 »LEADER – CLLD« iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020. (dalje u tek-

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

stu “Pravilnik”), te je isti objavljen u Narodnim novinama broj 43/15, od 17. travnja 2015. godine.

Predlagatelj smatra da pojedine odredbe tog Pravilnika nisu suglasne s odredbama Ustava, Zakona o poljoprivredi, NN 30/2015 i Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09 (dalje u tekstu: “ZUP”), slijedom čega se podnosi ovaj zahtjev.

Vezano za Zakon o Poljoprivredi

III. Odredba čl. 14. st. 2. Zakona o poljoprivredi glasi:

“Odluke iz stavka 1. ovoga članka nisu upravni akti.”

Odredba čl. 24. st. 5. Zakona o poljoprivredi glasi:

“Odluke iz stavka 2. ovoga članka nisu upravni akti.”

Odredba čl. 50. st. 4. Zakona o poljoprivredi glasi:

“Odluke iz stavka 3. ovoga članka nisu upravni akti.”

Odredba čl. 63. st. 2. Zakona o poljoprivredi glasi:

“Odluke iz stavka 1. podstavka 5. ovoga članka nisu upravni akti.”

Odredba iz čl. 146. st. 9. Zakona o poljoprivredi glasi:

"Odluka iz stavka 8. ovoga članka nije upravni akt.”

Predlagatelj smatra da navedene odredbe nisu suglasne s odredbom 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 odredbom čl. 19. st. 2. Ustava, koja glasi:

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

Predmetne odredbe Zakona o poljoprivredi reguliraju postupanje Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (u daljnjem tekstu: “Agencija za plaćanja”), u postupcima u kojima ta Agencija odlučuje o pravima i interesima pravnih i fizičkih osoba (dalje u tekstu: “korisnici”), a vezano za korištenje sredstava iz više fondova Europske Unije.

Temeljno pitanje koje se postavlja u tom kontekstu je da li su ti postupci upravni postupci, odnosno da li su odluke koje Agencija za plaćanja donosi upravni akti. Zakonodavac tvrdi da se ne radi o upravnim aktima, pa podnositelj postavlja pitanje – kakvi su to onda akti?

Ako se to pitanje analizira iz kuta svojstava Agencije za plaćanja, iz sudskog registra proizlazi da se radi o ustanovi, osnovanoj od strane Republike Hrvatske, radi vršenja djelatnosti:

* operativna provedba mjera tržišne i strukturne potpore u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju,
* provođenje programa međunarodne potpore,
* plaćanje i nadzor provedbe programa i mjera i
* provođenje kontrole na terenu.

Predmetnim zakonom su na tu Agenciju delegirane određene javne ovlasti, koje se poklapaju sa svim prethodno navedenim djelatnostima. Dakle, osim vršenja tih javnih ovlasti, Agencija za plaćanja niti ne vrši druge djelatnosti. U svom radu Agencija za plaćanja provodi mjere potpore, isplaćuje privatnopravnim subjektima javni novac i vrši kontrolu kako njegovog korištenja, tako i ostalih okolnosti iz oblasti provođenja mjera potpore, a što je detaljnije propisano u čl. 50. predmetnog zakona.

Ako, s druge strane, to pitanje analiziramo iz kuta kvalitete odnosa Agencije za plaćanja i korisnika (subjekata o čijim pravima i interesima Agencija odlučuje), jasno je da on nije građanskopravni, odnosno trgovački, u kojem bi se radilo o dvije ravnopravne strane u obveznom odnosu. Odnos Agencije je supraordiniran i ona prema korisnicima nastupa kao vlast. Reguliajući te odnose s korisnicima, Agencija za plaćanja donosi odluke (u širem, pravnoteorestskom smislu), dok su ugovori rijetki, ali i oni se donose na temelju odluke, te po svojoj prirodi u cijelosti odgovaraju upravnim ugovorima, propisanih u odredbama aktualnog Zakona o općem upravnom postupku.

Slijedom navedenoga, jasno je da se Agenciju za plaćanja, u kontekstu osporavanih normi (ali i općenito), ima smatrati javnopravnim tijelom, koje autoritativno, jednostrano i neposredno odlučuje o pravima i interesima subjekata (korisnika), dakle *de iure imperii*. Pojedinačni akti kojima se o tim pravima i interesima odlučuje, u tom smislu, ne mogu biti ništa drugo nego – pojedinačni upravni akti.

Navedena pitanja ne bi podnositelju bila sporna, pa niti bitna, da iza sebe ne kriju grubo kršenje navedenih ustavnih prava. Naime, kada bi sporni akti Agencije bili upravni, stranka bi imala i pravo na redoviti pravni lijek (žalbu) i pravo na pokretanje upravnog spora (na sudsku zaštitu). Pošto se aktima oduzelo oduzelo svojstvo upravnog akta, a time nužno i postupcima svojstvo upravnog postupka, oni više nemaju pravo na žalbu, a posebice ne na upravni spor.

Zakon o poljoprivredi, istina u stavcima koji slijede osporene norme propisuje da osoba koja nije zadovoljna odlukom ima pravo na prigovor Povjerenstvu za prigovore u Agenciji za plaćanja. Ipak, postavlja se daljnje pitanje – kakva je priroda tog pravnog sredstva, kao i odlukâ koje bi donijelo to tijelo (kojeg se samo uvjetno i radi ove rasprave može nazvati “drugostupanjskim”).

Odgovor na to pitanje potrebno je potražiti u drugim odredbama Zakona o poljoprivredi, kao na primjer u odredbi čl. 50. st. 2. al. 13., koja propisuje:

> *“Agencija za plaćanja, u skladu s člankom 9. ovoga Zakona, obavlja sljedeće zadaće:*
> *...*

– pred nadležnim sudovima pokreće postupke u svezi sa svojim odlukama i ugovorima proizašlim iz provedbe mjera iz stavka 1. ovoga članka

Iz citirane odredbe opet jasno proizlazi da zakonodavac predmetne postupke ne smatra upravnim postupcima, niti akte upravnim aktima. Naime, da su to upravni postupci i akti, Agencija za plaćanja ne bi imala potrebe "pred nadležnim sudovima" voditi postupke radi zaštite svojih prava, odnosno prava RH i EU, nego bi mogla provesti ovrhu na temelju pravomoćnog i izvršnog rješenja (ili drugačije nazvanog akta) u upravnom postupku. *Nota bene*, nije jasno niti kakvi bi postupci iz citirane norme bili, a metodom eliminacije, valja teoretski zaključiti da je zakonodavac mislio na trgovačke parnične postupke.

Navedeno je bitno iz razloga što posredno opisuje volju zakonodavca vezano za kvalitetu "drugostupanjskih" odluka Povjerenstva za prigovore u Agenciji za plaćanja, oduzimajući i njima svojstvo (drugostupanjskog) pojedinačnog upravnog akta, a sve iz razloga opisanih u prethodnom odlomku.

Sam prigovor se također ne može smatrati prigovorom iz Zakona o općem upravnom postupku, pošto se on, sukladno Zakonu o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: "ZUP"), podnosi prvostupanjskom tijelu i o njemu se odlučuje rješenjem, protiv kojega je dopušteno podnijeti žalbu (ili ako je drugačije propisano zakonom – upravni spor. Dakle, očito se ne radi o takvoj vrsti pravnog sredstva.

Sumarno, Zakon o poljoprivredi, u spornim odredbama propisuje da Agencija za plaćanja donosi akte, koji nisu upravni, da se protiv njih može koristiti pravno sredstvo zapravo neutvrđene prirode, po kojem postupa tijelo s neutvrđenim ovlastima, u neutvrđenoj proceduri i donosi odluke (teoretski drugostupanjske), koje također nisu upravni akti, te koje imaju neutvrđeni učinak na konkretni odnos.

Ako se navedeno promatra kroz odredbu čl. 3. st. 1. tč. 1. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12 (dalje u tekstu: "ZUS") vidljivo je da se upravni spor može pokrenuti samo protiv odluka donesenih u upravnom postupku (upravnih akata), protiv kojih više nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek.

Drugi razlog zbog kojega je dopušteno pokretati upravni spor je opisan u idućoj točki istog članka, a sastoji se u postupanju "javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek". Dakle, a pošto predmetni akti nisu upravni, oni nisu mogli biti doneseni u upravnom postupku, pa onda niti ova odredba ne bi bila mjerodavna.

Kako će se vidjeti i iz nastavka ovog prijedloga, zakonodavac je očito imao namjeru stvoriti zakonodavni okvir, na temelju kojega će donijeti podzakonske opće akte, a kojima će regulirati odnose s korisnicima uz potpuno isključenje primjene ZUP-a i ZUS-a, te uskratiti stranci i pravo na pravni lijek (žalbu) i pravo na bilo kakav oblik sudske zaštite. Naime, i spomenuti sudski postupci iz čl. 50. st. 2. al. 13. Zakona o poljoprivredi se

pokreću isključivo akcijom Agencije za plaćanja, radi zaštite prava i interesa Agencije, ali ne na temelju akcije adresata.

U kontekstu ovog zakona, nameće se još jedno jako interesantno pitanje. Naime, zakonodavac je samo odlukama iz ranije navedenih članaka oduzeo svojstvo upravnog akta. Agencija za plaćanja, međutim, regulirajući iste odnose s istim korisnikom može donijeti i druge odluke (kao npr. one iz čl. 142. istog zakona), kojima to svojstvo nije oduzeto. Njih se, očito, a primjenom čl.1., čl. 2. st. 1. i čl. 3. st. 1. ZUP-a, treba smatrati upravnim aktima, donesenim u upravnom postupku. Kako je onda moguće da isto tijelo u reguliranju istih odnosa s istim stranka neke odluke donosi kao upravne akte u upravnom postupku, a druge kao akte koji nisu upravni, u nekom nedefiniranom postupku?

Jasno je, dakle, da su osporenim odredbama Zakona o poljoprivredi povrijeđena prava adresata na pravni lijek (žalbu) i na sudsku zaštitu.

Vezano uz Pravilnik

IV. Pošto je Pravilnik donio Ministar u Vladi RH, te pošto se njima regulira neodređen broj odnosa, pošto se primjenjuje na neodređen broj subjekata i na teritoriju cijele Republike Hrvatske, predlagatelj smatra da on spada u kategoriju "podzakonskih propisa", odnosno da je u nadležnosti Naslova odlučivati o suglasnosti njegovih odredbi s Ustavom i zakonom, a sve 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].

Pojedine odredbe Pravilnika su suglasne sa odredbama Zakona o poljoprivredi, koje su osporene u točki III. ovog prijedloga, pa podnositelj i takve odredbe smatra nezakonitima i neustavnima. Unatoč tome, u nastavku ovog prijedloga, podnositelj će (teoretski i pogrešno) takve odredbe Pravilnika promatrati kao suglasne sa zakonom.

V. Podnositelj smatra da sljedeće odredbe Pravilnika nisu suglasne sa zakonom i Ustavom:

1. odredba čl. 15. st. 5.,
2. odredba čl. 16. st. 4.,
3. odredbe čl. 17. st. 3. i 6.,
4. odredbe čl. 18. st. 3., 4. i 6.,
5. odredbe čl. 20. st. 9., 11., 15. i 19.,
6. odredbe čl. 24. st. 1. i 2.,
7. odredbe čl. 25. st. 1., 2., 3. i 11., te
8. odredba čl. 26.

VI. Najveću povredu zakona i Ustava je donositelj ovog propisa svakako počinio u odredbama čl. 25. st. 1., 2., 3. i 11. Pravilnika, koje glase:

"(1) Svi akti koji proizlaze iz ovoga Pravilnika nisu upravni akti.

(2) Korisnik može povjerenstvu za rješavanje po prigovorima (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo), koje imenuje ministar, podnijeti prigovor na odluke koje proizlaze iz ovog Pravilnika, i to iz:
– članka 14. stavka 2. točke 1. ovoga Pravilnika na odluku o dodjeli sredstava,
– članka 14. stavka 2. točke 2. ovoga Pravilnika i članka 15. stavka 2. točke 2. ovoga Pravilnika na odluku o odbijanju,
– članka 15. stavka 2. točke 1. ovoga Pravilnika na odluku o privremenoj raspodjeli sredstava,
– članka 21. stavka 1. točke 2. ovoga Pravilnika na odluku o odbijanju zahtjeva za isplatu,
– članka 24. stavka 2. ovoga Pravilnika u slučajevima pod točkom 4. na odluku o povratu sredstava.

(3) Ostali akti proizašli iz ovoga Pravilnika su konačni i korisnik nema pravo prigovora.

(11) Na odluke Povjerenstva korisnik nema pravo prigovora."

za koje predlagatelj smatra da su nesuglasne s:

odredbama čl. 18. st. 1. i 19. st. 2. Ustava, koje glase: ***"Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom."*** **i** ***"Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti."***

kao i odredbama iz čl. 3. st. 1. ZUP-a, koje propisuju: *"(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. 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."

kao i odredbama Zakona o poljoprivredi.

St. 1. predmetnog članka propisuje da niti jedan akt kojega Agencija za plaćanja donosi temeljem ovog Pravilnika nije upravni akt. Podnositelj smatra da nije potrebno provoditi dublju analizu kako bi se vidjelo da za takvo propisivanje nema uporišta niti u

Zakonu o poljoprivredi, niti u bilo kojem drugom zakonu. Naime, odredbama Zakona o poljoprivredi, navedenim u točki III. ovog prijedloga, je precizno navedeno kojim aktima se oduzima svojstvo upravnog akata. Stavci koji slijede odredbe Zakona o poljoprivredi osporavane u točki III. propisuju da se protiv takvih odluka može podnijeti prigovor. Dakle, kad bi se te odredbe Zakona i uzele ustavnima, pod njih bi se mogli podvući samo akti (odluke) iz čl. 25. st. 2. Pravilnika, jer su i one propisane kao odluke na koje se može uložiti prigovor.

U odnosu na ostale akte (izvan onih iz čl. 25. st. 2.), je donositelj propisa povrijedio odredbu čl. 3. st. 1. ZUP-a, koja propisuje primjenu tog zakona u svim upravnim postupcima, u kojima posebnim zakonom neka pitanja nisu drugačije regulirana Takvog posebnog zakona, međutim, nema.

Na jednak način kako je navedeno i u točki III. ovog prijedloga, sama kvalifikacija akta Agencije za plaćanja ne bi bila u fokusu podnositelja, da se radi samo o teminologiji (nazivu akta) ili njegovoj pravnoj prirodi. Problem je u tome što se tom kvalifikacijom korisnicima jednostavno oduzelo i pravo na žalbu i pravo na sudsku zaštitu iz čl. 18. i 19. Ustava.

Naime, jedino pravno sredstvo protiv akata iz Pravilnika je prigovor. Ali ne protiv svih akata, nego samo protiv onih iz njegovog čl. 25. st. 2. Protiv drugih akata (a kojima se itekako odlučuje o pravima i interesima stranke, u očito upravnim stvarima, ne postoji nikakav oblik pravnog lijeka ili drugog pravnog sredstva.

Okolnost da se tim aktima oduzelo svojstvo upravnog akta priječi i žalbeni postupak, sukladno ZUP-u i pokretanje upravnog spora, pošto su ti sporovi dopušteni samo protiv upravnih akata, odnosno zbog drugačijeg nezakonitog postupanja tijela u upravnom postupku. Međutim, ako se aktu oduzelo svojstvo upravnog akta, onda se nužno i postupku u kojem se odlučuje oduzelo svojstvo upravnog postupka.

Predlagatelj je već postavljao pitanje, ako se ne radi o upravnim postupcima i upravnim aktima, o kakvim se onda postupcima i aktima radi?

Na tu odredbu se nadovezuje odredba st. 3. istog članka, kojom se takvim aktima daje svojstvo "konačnosti" i izričito se navodi da protiv njih ne postoji (niti) pravo prigovora. Ta odredba je još jedan pokazatelj da je Pravilnikom derogiran cijeli ZUP. Naime, institut i svojstvo "konačnosti" upravnog akta su napušteni donošenjem aktualnog ZUP-a, te nije vjerojatno da bi donositelj Pravilnika želio aktima davati jedno tako "arhaično" svojstvo.

Imajući u vidu navedeno, nije zapravo jasno ni što bi ta "konačnost" značila. Iz konteksta bi se dalo zaključiti da bi to svojstvo odluke bilo slično ili identično svojstvu pravomoćnosti, kako je to propisano u ZUP-u. Međutim, donositelj pravilnika očito namjerno izbjegava termin "pravomoćnost", a sve kako bi se i na taj način odmaklo od primjene ZUP-a. Isto vrijedi i na "odluke", "pisma", "izjave" i sl., kojima se nazivaju akti iz Pravilnika, a koji su po svojoj prirodi zapravo "rješenja" i "zaključci", propisani u ZUP-u.

Podnositelj smatra da se takvim propisivanjem željelo fleksibilizirati i ubrzati postupke, odnosno željelo izbjeći brojne žalbene postupke i upravne sporove. Takva namjera nipošto nije loša, međutim, ne smije se realizirati kroz kršenje osnovnih ljudski prava. Naime, ne postoje nikakve zapreke da se i upravni postupak provodi brzo i "fleksibilno".

Odredbe st. 2. i 11. predmetnog članka reguliraju prigovor i odluke povjerenstva. Takvo pravno sredstvo je, doduše, propisano u Zakonu o poljoprivredi (čl. 14. st. 3., čl. 24. st. 3., čl. 50. st. 5., čl. 63. st. 3., čl. 146. st. 10.), međutim, podnositelj smatra da njime nije zaštićeno pravo stranke na pravni lijek i sudsku zaštitu, kako je to propisano u čl. 18. st. 1. i čl. 19. st. 2. Ustava.

Prvenstveno, a pošto je ZUP derogiran u cijelosti, pravila podnošenja prigovora i postupanja po prigovoru su trebala biti propisana u nekom drugom izvoru. Takvog izvora, međutim, nema. Nisu, dakle, propisani ni razlozi zbog kojih se prigovor može podnositi, niti njegov obvezni sadržaj, niti postupanje prvostupanjskog tijela po prigovoru (npr. mogućnost ukidanja vlastite odluke i donošenje nove), niti sastav tijela koje odlučuje o njemu, niti postupak u kojem ono odlučuje, niti vrste i sadržaj odluka koje ono donosi, niti učinak tih odluka na (uvjetno nazvano) prvostupanjski postupak i uopće odnos među strankama.

Tako recimo čl. 15. st. 5. Pravilnika propisuje da će Agencija donijeti "konačnu rang-listu" nakon dovršetka postupaka po eventualnim prigovorima i/ili ponovne administrativne kontrole. Upravo iz navedene odredbe proizlazi pitanje kvalitete odluke Povjerenstva – donosi li Povjerenstvo samo potvrđujuće i/ili preinačavajuće odluke ili može i ukidne? To nije nigdje propisano. Logika, međutim, nalaže postojanje mogućnosti donošenja ukidnih odluka, ukoliko sve činjenice potrebne za odlučivanje nisu utvrđene. Moglo bi se, teoretski, uzeti da bi Povjerenstvo, na način kako to mogu drugostupanjski sudovi u parničnom postupku, bilo samo dužno utvrđivati potrebne činjenice, međutim, niti to nije propisano, kao niti način na koji bi ono te dokaze moglo izvoditi.

Drugo pitanje koje proizlazi iz čl. 15. st. 5. stoji u odredbi da će se "konačna rang-lista" donijeti nakon eventualnih ponovnih administrativnih kontrola zahtjeva. Iz konteksta bi se dalo nazrijeti (ne zaključiti) da bi mogućnost ukidnih odluka postojala. Međutim, postavlja se pitanje tko i kakvu odluku donosi po tim naknadnim administrativnim kontrolama – da li je to Agencija za plaćanja (kao prvostupanjsko tijelo) ili Povjerenstvo (kao svojevrsno drugostupanjsko tijelo)? Nije, štoviše, propisano niti da se takva odluka donosi uopće donosi. Dakle, prvostupanjsko tijelo (Agencija za plaćanja bi donosila "konačnu rang-listu", na temelju ponovne administrativne kontrole zahtjeva, ali nije propisano da bi o tome donijelo bilo kakav akt, kao niti da li na takav akt stranka ima pravo prigovora. Premda, ako se čita odredbu, stranka ne bi imala to pravo. Prvenstveno zato što pravo na prigovor nije propisano, a drugo i još bitnije – zato što ne postoji niti obveza donošenja odluke po "ponovnoj administrativnoj kontroli zahtjeva".

Unatoč tim pitanjima, jasno proizlazi da po provođenju ponovljenih adminstrativnih kontrola, Agencija donosi svoju "konačnu rang-listu", te da stranka protiv te liste nema na raspolaganju nikakvih pravnih sredstava.

Razvidnim, dakle, proizlazi da je, uslijed derogiranja postojećih postupovnih pravila (ZUP) i faktičkog nepostojanja propisa koji bi u cijelosti nadomjestio ta derogirana pravila, stranci uskraćeno pravo na žalbu, pa sve i kada bi se prigovor tumačilo kao drugo pravno sredstvo kojim se njezino pravo štiti na način propisan u čl. 18. st. 2. Ustava. O eventualnoj primjeni te odredbe Ustava, opet, ne bi moglo biti niti govora u kontekstu svih akata Pravilnika protiv kojih nije dopušteno podnijeti niti prigovor.

Povreda prava zajamčenog u čl. 19. st. 2. Ustava, je međutim, evidentna i kod akata kod kojih postoji pravo prigovora i kod kojih to sredstvo nije dopušteno.

Kako je i navedeno, stranka ne može pokrenuti upravni spor, pošto akt nije upravni, ali ne može podnijeti ni građansku / trgovačku tužbu, pošto odnos između nje i agencije definitivno nije građanski. Sudska zaštita prava stranke Pravilnikom – nije predviđena.

VII. Predlagatelj smatra da su odredbom Pravilnika iz čl. 15. st. 5., koja glasi:

"Završetkom postupka odlučivanja po prigovoru na odluke iz stavka 2. ovoga članka i prema potrebi ponovne administrativne kontrole zahtjeva za potporu nakon usvojenih prigovora, formirat će se konačna rang-lista temeljem koje će Agencija za plaćanja donijeti konačne odluke kako slijedi:
1. Odluku o dodjeli sredstava u slučaju ispunjavanja uvjeta i kriterija propisanih ovim Pravilnikom i Natječajem;
2. Odluku o odbijanju sukladno razlozima navedenim u članku 14. stavak 2. točka 2. ovoga Pravilnika i radi nedostatnosti raspoloživih sredstava."

povrijeđena prava adresata zajamčena istim odredbama zakona i Ustava, kako to stoji u prethodnoj točki ovog članka, te pravo zaštićeno u čl. 14. st. 3. Zakona o poljoprivredi, koji glasi:

"Na odluke iz stavka 2. ovoga članka korisnik ima pravo podnijeti prigovor Povjerenstvu za prigovore u Ministarstvu u roku od osam dana od dana dostave odluke."

Povreda prava većim dijelom proizlazi iz nezakonitosti i neustavnosti odredbi čl. 25. Pravilnika, kako stoji u prethodnoj točki ovog prijedloga. Pošto je predmetna odredba već analizirana kao primjer nezakonitosti i neustavnosti odredbi iz čl. 25., predlagatelj će samo kratko pojasniti stavove iz prethodne točke.

Dakle, zbog nejasnih odredbi odredbi o prigovoru i odlukama Povjerenstva, nije jasno da li bi to Povjerenstvo moglo donijeti odluku kojom se odluka prvostupanjskog tijela (iz st. 2. ovog članka Pravilnika) ukida i vraća prvostupanjskom tijelu na ponovno odlučivanje. Odredba o "ponovnim administrativnim kontrolama" ukazuje na tu mogućnost, pa ćemo uzeti da ona postoji.

Dakle, u tom slučaju se ponovno provodi prvostupanjski postupak, ponovno se utvrđuju činjenice i ponovno se odlučuje (ali bez donošenja akta). Temeljem toga se donose "konačna rang-lista i odluke iz čl. 15. st. 5. Pravilnika. Te odluke i "rang-lista su, međutim, "konačne" i na njih stranka nema pravo podnošenja bilo kakvog pravnog sredstva.

U praksi bi to moglo značiti da bi Povjerenstvo moglo, povodom prigovora stranke, donijeti odluku u kojoj se prvostupanjska odluka ukida, pošto je nezakonita, te kojom se predmet vraća prvostupanjskom tijelu (Agenciji za plaćanja) s ukazivanjem na konkretnu nezakonitost i uputom za daljnje postupanje, a da bi prvostupanjsko tijelo moglo opet donijeti identičnu konačnu odluku (ili čak još nepovoljniju za stranku), zanemarivši sva ukazivanja i sve upute Povjerenstva, kao (uvjetno) drugostupanjskog tijela. Štoviše, moglo bi se teoretski desiti da prvostupanjsko tijelo u obrazloženju svoje konačne odluke i napiše da se ne slaže sa stavovima Povjerenstva i da će ih jednostavno zanemariti.

Takva prvostupanjska odluka bi opet bila “konačna” i stranka ne bi mogla protiv nje koristiti nikakvo sredstvo, a sve sukladno odredbi čl. 25. st. 2. Pravilnika.

Jasno je dakle, da odlukama iz čl. 15. st. 5. Pravilnika, a vezano za odredbe čl. 25. Pravilnika, krše pravo na žalbu i na sudsku zaštitu zajamčena Ustavom.

Jednako tako, ako je već Pravilnikom propisano da se na te odluke ne može podnijeti prigovor, proizlazi da one ne spadaju pod odluke iz Zakona o poljoprivredi navedene u točki III. ovog prijedloga. Tada taj zakon ne može biti niti *lex specialis* u odnosu na ZUP. Dakle, ZUP bi se trebao primjenjivati, a iz čega proizlaze povrede odredaba iz čl. 3., 12. i 96. tog zakona.

S druge strane, u čl. 14. st. 3. Zakona o poljoprivredi stoji da korisnici (stranke) imaju pravo prigovora na odluke Agencije za plaćanja, kojima ona odlučuje o njihovim zahtjevima za potporu. Podnositelj smatra da odluke iz čl. 15. st. 5. Pravilnika svakako spadaju u tu kategoriju, slijedom čega su ta odredba Pravilnika, kao i odredba čl. 25. st. 2. Nesuglasne i s odredbom čl. 14. st. 3. Zakona o poljoprivredi.

VIII. Predlagatelj smatra da je odredba iz čl. 16. st. 4. Pravilnika, 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."

nesuglasna s odredbama iz čl. 18. i 19. Ustava, te odredbama čl 3., 12. i 96. ZUP-a.
Osim toga odredba je nesuglasna i s odredbama iz čl. 77. ZUP-a, koje glase:

“(1) Zaključkom se odlučuje o postupovnim pitanjima ako ovim Zakonom nije propisano donošenje rješenja.
(2) Zaključak donosi službena osoba koja obavlja radnju u postupku pri kojoj se postavilo pitanje koje je predmet zaključka.
(3) Kad se nalaže izvršenje neke radnje, zaključkom će se odrediti rok u kojem se ta radnja treba obaviti.
(4) Zaključak se priopćuje usmeno. Zaključak se izdaje u pisanom obliku kad stranka to zatraži ili je to nužno radi pravilnog vođenja postupka.
(5) Protiv zaključka ne može se izjaviti žalba. Zaključak se može pobijati žalbom protiv rješenja kojim se rješava o upravnoj stvari.”;

s odredbom članka 85. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

“Dostava se obavlja osobno naslovljenoj osobi kad od obavljanja dostave počinje teći rok koji se ne može produžiti ili kad je takva dostava propisana (osobna dostava)”;

s odredbom čl. 86. st. 1. ZUP-a, koja glasi:

“Kad osobna dostava nije obvezna, a dostavljač ne zatekne naslovljenu osobu na mjestu dostave, pismeno se može uručiti odraslom članu kućanstva, a ako ta osoba ne želi preuzeti pismeno ili nije u mogućnosti predati pismeno, pismeno se ostavlja u poštanskom

sandučiću ili pretincu naslovljene osobe. U tom slučaju na dostavnici pismena naznačuje se dan i način dostave." , te

s odredbom iz čl. 94., koja glasi:

"Dostava elektroničkim putem obavit će se na zahtjev ili uz izričit pristanak stranke, odnosno kad je to propisano zakonom."

Ova odredba Pravilnika je zanimljiva iz razloga što se njome propisuje odlučivanje o pravima i interesima stranke, bez da se o tome donese odluka (bilo kakav akt). Radi se o tome da su kod stranke nastale određene promjene (npr. adresa, naziv, odgovorne osobe, broj bankovnog računa ili sl.), te da je te promjene, po zahtjevu stranke potrebno upisati u Evidenciju korisnika, koju vodi Agencija.

Kada se promjena dogodi, stranka Agenciji za plaćanje upućuje zahtjev za promjenu podataka i Agencija mu elektroničkom poštom dostavlja obavijest o tome da li su izmjene odobrene ili odbijene.

Dakle, ako se izmjene odobravaju ili odbijaju, nesporno se o tom pitanju odlučuje. Međutim, nije propisano donošenje bilo kakvog akta (odluke u širem smislu riječi), pa nije jasno kako se onda zahtjev odobrava/odbija.

Jasno je da donositelj Pravilnika nema temelja za takvo propisivanje u Zakonu o poljoprivredi (kao eventualnom posebnom zakonu). U tom slučaju, a s obzirom na kvalitetu odnosa između stranke (korisnika) i Agencije za plaćanje, evidentna je mjerodavnost ZUP-a, prema kojoj tijelo o takvom zahtjevu mora odlučiti rješenjem, a na koje stranka mora imati pravo žalbe i poslije pravo na pokretanje upravnog spora.

Naime, promjene koje su predmet zahtjeva mogu biti i takve prirode da se, uslijed njihovog nastanka i odbijanja upisa u Evidenciju, prava stranke ne mogu ostvariti. Najplastičniji primjer bi bio promjena bankovnog računa. Korisnik bi tako mogao zatvoriti račun u jednoj i otvoriti u drugoj banci. Ako bi se zahtjev za promjenu u takvom slučaju odbio, kako bi se korisniku isplatila odobrena sredstva?

Jednako tako, moguće je i da tijelo napravi grešku prilikom upisa promjene, pa omaškom unese krivi broj računa. Kada bi se o zahtjevu odlučivalo rješenjem, stranka bi imala pravo žalbe ili pravo predložiti ispravak rješenja. O ispravku bi se, međutim, primjenom čl. 104. ZUP-a, također trebalo donijeti rješenje, na koje bi stranka opet trebala imati pravo uložiti žalbu i potom pokrenuti upravni spor.

U tom kontekstu, postavlja se pitanje i pravne prirode obavijesti iz predmetnog stavka Pravilnika. Nije, naime, jasno da li ona ima prirodu pisanog otpravka konstitutivnog akta ili se radi samo o obavješćavanju stranke o tome da je odlučeno na neki drugi način. Ako bi se usvojilo potonje stajalište, koje bi i proizlazilo iz leksičkog tumačenja odredbe, radilo bi se o aktu tijela, koje opet nema uporišta u Zakonu o poljoprivredi, pa bi i na tu obavijest trebalo primijeniti ZUP, odnosno njegov čl. 77. i donijeti zaključak.

Kao posljedicu toga, a pošto protiv zaključka nije dopušten zaseban pravni lijek, tijelo bi prilikom odlučivanja o glavnoj stvari (rješenjem) moralo obrazložiti zbog čega je donijelo takav zaključak, pa bi stranka imala mogućnost žaliti se (vezanom žalbom) na i na taj zaključak, a kroz žalbu na rješenje o glavnoj stvari (čl. 98. st. 5. ZUP-a). To, međutim, opet povlači nužnost donošenja rješenja o predmetnom zahtjevu stranke. Ako bi se posebnim zakonom neka odluka i drugačije uredila, pa bi tim zakonom bila isključena

podredna primjena čl. 98. st. 5. ZUP-a i onemogućilo bilo kakav pravni lijek protiv zaključka ili akta koji bi svojom pravnom prirodom odgovarao zaključku (što bi ovdje teoretski mogao biti slučaj), bilo bi narušeno pravo stranke na pravni lijek iz odredbe čl. 18. Ustava.

Nadalje, predmetna odredba propisuje da se obavijest stranci dostavlja putem elektroničke pošte. Ta odredba, također nema temelja u Zakonu o poljoprivredi, kao posebnom zakonu (koji niti u jednoj svojoj odredbi ne propisuje dostavu elektroničkom poštom), te se ima primijeniti odredbe ZUP-a. Taj zakon, međutim, propisuje elektroničku dostavu samo *"na zahtjev ili uz izričit pristanak stranke, odnosno kad je to propisano zakonom"*. Dakle, pošto nema posebnog zakona, koji uređuje drugačije, jedina ispravna dostava bi bila ona u skladu s pravilima o osobnoj dostavi iz čl. 85. st. 1. ZUP-a. Eventualno (i prema stavu predlagatelja pogrešno), dostava bi mogla biti ispravna i prema pravilima o posrednoj dostavi iz čl. 86. st. 1. ZUP-a, ali se nipošto ne bi smjela propisati dostava putem elektroničke pošte, kao jedni i nametnuti oblik dostave. Slijedom navedenoga, predmetna odredba Pravilnika je nesuglasna s odredbama iz čl. 94. i 85. st. 1. ZUP-a, a podredno s odredbom čl. 86. st. 1. ZUP-a.

IX. Predlagatelj smatra da su odredbe čl. 17. st. 3. i 6. koje glase:

"(3) Agencija za plaćanja će za zaprimljene zahtjeve za promjenu provjeriti kriterije prihvatljivosti sukladno članku 8. ovoga Pravilnika te po potrebi donijeti izmjenu odluke o dodjeli sredstava ili pismo odobrenja u slučaju odobrenja zahtjeva za promjenu ili pismo odbijanja u slučaju odbijanja zahtjeva za promjenu."

(6) U slučaju promjena odluke iniciranih od strane Agencije za plaćanja, Agencija za plaćanja će donijeti izmjenu odluke o dodjeli sredstava."

nesuglasne s odredbama iz čl. 18. i 19. Ustava, te odredbama čl 3., 12. i 96. ZUP-a.

Prvenstveno, valja istaknuti da se radi o aktima protiv kojih nije dopušteno podnijeti prigovor iz čl. 25. Pravilnika, pa niti jedno drugo pravno sredstvo – oni su "konačni" danom njihovog donošenja.

Ako se promatra citirani st. 3., vidljivo je da se radi o aktima kojima tijelo odlučuje o zahtjevu stranke. Također, vidljivo je da se ti akti ne mogu podvući pod odredbe Zakona o poljoprivredi, pošto se ne radi o "odlukama" (u užem smislu riječi) i pošto se na njih ne mogu podnijeti prigovori. Dakle, ne postoje specijalne zakonske odredbe, te jedinim mjerodavnim zakonom ostaje ZUP, prema kojem se o tim zahtjevima trebalo odlučivati rješenjem, na koje stranka ima pravo žalbe i pravo pokretanja upravnog spora.

Nejasno je u tom kontekstu i zbog čega u st. 3. stoji dualitet termina – izmjene odluke i pismo odobrenja, odnosno da li se ta dva akta, osim po nazivu, razlikuju i po svom sadržaju, odnosno učinku. Jednako tako, nije jasno niti kakav bi akt tijelo donijelo ukoliko bi samo djelomično odobrilo zahtjev za promjenu. Ako se odredba tumači leksički – djelomičnog odobrenja ne bi niti moglo biti.

Bilo kako bilo, stranka mora na takvu prvostupanjsku odluku imati pravo podnošenja pravnog lijeka i mora imati mogućnost zaštitu svojih prava ostvariti pred nadležnim sudom.

Odredba citiranog st. 6. je posebice opasna. Naime, "izmjena odluke o dodjeli sredstava" se, prema njoj, donosi na inicijativu tijela. Čime bi tijelo moglo biti inicirano za donošenje takvog akta je podnositelju nejasno, ali je jasno da se radi o aktu kojim se mijenja već donesena odluka o dodjeli sredstava, te da se protiv njega ne može podnijeti niti prigovor iz čl. 25. Pravilnika, kao makar kakvo pravno sredstvo protiv akata Agencije za plaćanje.

Navedena opasnost leži u tome što se ovom odredbom na prilično prikriven način "zaobilazi" odredba čl. 14. st. 2. Pravilnika, koja propisuje donošenje odluke o dodjeli sredstava i odbijanju, a na koje bi korisnik imao pravo prigovora. Naime, tijelu se daje za pravo da prvo odlukom o dodjeli sredstava stranci odobri zahtjevani iznos, pa da potom donese izmjenu te odluke iz čl. 17. st. 6., kojom taj isti iznos oduzima, bez prava na prigovor ili bilo kakvo drugo pravno sredstvo. Jasno je, dakle, da se njome također, bez ikakvog uporišta u zakonu, derogiralo ZUP, temeljem kojega bi se i u ovom slučaju trebalo donijeti rješenje, te da se ovom odredbom krši prava stranke jamčena u čl. 18. i 19. Ustava.

IX. Predlagatelj smatra da su odredbe čl. 18. st. 3., 4. i 6. koje glase:

"(3) Ukoliko korisnik podnese zahtjev za odustajanje u fazi administrativne kontrole zahtjeva za potporu odnosno prije donošenja odluke, Agencija za plaćanja će prekinuti sve aktivnosti nad zahtjevom za potporu te će donijeti potvrdu o odustajanju.

(4) Ukoliko korisnik podnese zahtjev za odustajanje nakon donošenja odluke o dodjeli sredstava, Agencija za plaćanja će donijeti izjavu o poništenju obveze.

(6) Izjava o poništenju obveze se donosi i u slučaju kada korisnik prekrši odredbe propisane ovim Pravilnikom, Natječajem ili nije ispunio obveze određene odlukom o dodjeli sredstava ili ako je utvrđena nepravilnost ujedno i sumnja na prijevaru."

nesuglasne s odredbama iz čl. 18. i 19. Ustava, te odredbama čl 3., 12., 96. i 105. st. 1. ZUP-a.

Prvenstveno, i akti citiranih odredbi Pravilnika su "konačni" danom njihovog donošenja, ne radi se o "odlukama" iz Zakona o poljoprivredi, slijedom čega je razvidna povreda navedenih ustavnih odredbi i odredaba ZUP-a.

Naime, ako se gledaju st. 3. i 4., jasno je da se radi o zahtjevu stranke, o kojem tijelo treba donijeti rješenje, a sve sukladno čl. 96. ZUP-a, a na koje stranka mora imati pravo podnijeti žalbu i, po odluci drugostupanjskog tijela, pokrenuti upravni spor.

Odredba st. 6., međutim, čini nešto sasvim drugo. Njome je pravna sigurnost u cijelosti ukinuta, bez ikakve mogućnosti kontrole rada tijela i njegovih akata, te se njome doveo u pitanje i sam smisao postojanja ostalih odredbi ovog Pravilnika.

Naime, kako je vidljivo iz teksta tog stavka, tijelo, u bilo kojem trenutku, iz bilo kojeg razloga donijeti izjavu o poništenju obveze, a dovoljno je da u obrazloženju navede kako je korisnik, recimo, "prekršio odredbe ovog Pravilnika". A pošto stranka nema pravo žalbe, niti bilo kojeg drugog pravnog sredstva, ne mora uopće niti obrazložiti. Ne mora se navesti niti koje odredbe su prekršene, niti čime. Tako stroga sankcija, propisa-

na za tako širok i nejasan krug povreda odredaba Pravilnika je, prema stavu podnositelja, jednostavno nedopustiva. Kako je navedeno, dajući tijelu tako široke ovlasti u sankcioniranju, sve ostale odredbe Pravilnika zapravo gube svoj smisao, pošto stranka niti u jednom trenutku ne može znati da li će joj se izdati predmetna "izjava o poništenju obveze" i zbog čega. Dakle, pravnu sigurnost i načelo zakonitosti, kao temelj pravnog sustava je zamijenio posvemašnji voluntarizam, arbitrarnost i proizvoljnost. Podnositelj odgovorno tvrdi da bi posve jednako značenje ova odredba imala kad i glasila: *"Izjava o poništenju obveze se donosi i u svakom slučaju kada je to službeniku Agencije za plaćanje po volji."*

Jednako je alarmantna i odredba prema kojoj se "izjava o poništenju obveze" donosi u slučaju da je "utvrđena nepravilnost ujedno i sumnja na prijevaru". Prvo – nije jasno o kakvoj bi se tu nepravilnosti radilo, te tko bi ju i na koji način utvrdio. Imajući u vidu težinu predviđene sankcije, bilo bi "razumno" očekivati da se takvu odluku prvo treba utvrditi odlukom, koja bi, s obzirom na sve ranije navedeno, trebala biti pravomoćno rješenje. U nedostatku takvog određenja, tijelo može bilo kakvu situaciju označiti "nepravilnošću, pa i bez potrebe da se "izjava o poništenju obveze" obrazloži u tom dijelu.

Glede sumnje na prijevaru, odredba je još nejasnija. Samim leksičkim tumačenjem odredbe, proizlazi da bi nepravilnost mogla biti sumnja. To jednostavno nije moguće, pošto je nepravilnost odnos činjenice s propisom, a sumnja stupanj spoznaje o odgovornosti za počinjenje, u konkretnom slučaju - prijevare.

Neovisno o tome, Pravilnik ne propisuje što bi ta "sumnja" značila, niti o kakvom stupnju sumnje bi se trebalo raditi. Pošto se u predmetnoj odredbi Pravilnika govori o prijevari, koja je kazneno djelo prepoznato Kaznenim zakonom, predlagatelj pretpostavlja da je donositelj Pravilnika imao u vidu to kazneno djelo. Međutim, što ako bi se zapravo radilo o npr. prijevari u gospodarskom poslovanju (što je i izglednije)? To nisu ista kaznena djela, pa u tom slučaju onda Agencija za plaćanja ne bi mogla donijeti "izjavu o poništenju obveze". Naravno, sve su to teoretske analize, koje podnositelj iznosi samo kako bi plastično opisao količinu pravne nesigurnosti sadržane u predmetnoj odredbi Pravilnika.

Iz navedenoga proizlazi još jedna činjenica. Odredbom čl. 18. st. 6. Pravilnika (bez ikakve zakonske osnove) dalo Agenciji za plaćanja ovlast da određeno ponašanje korisnika kvalificira kao kazneno djelo, odnosno da utvrđuje postojanje sumnje počinjenja kaznenog djela i da ga sankcionira poništenjem obveze. Dakle, ne samo da je time Agencija dobila ovlasti koje ima Državno odvjetništvo, nego i šire, pa čak šire i od suda, pošto će sankcionirati (navodnog počinitelja) i prije nego što se pravomoćnom presudom utvrdi da li je prijevare stvarno bilo.

Ne treba niti govoriti o tome da Pravilnikom nije propisano niti kakav bi stupanj sumnje bio potreban za donošenje predmetnog akta (osnov sumnje ili osnovana sumnja), te tko bi tu okolnost i kako trebao utvrditi. U tom smislu, jasno je da bi o postojanju "sumnje na prijevaru" odlučivalo samo tijelo, i to na temelju čistog voluntarizma.

Sve navedeno povlači za sobom i daljnje pitanje – što ako bi, recimo, tijelo "utvrdio" da postoji sumnja i donijelo predmetni akt, a potom bi se (recimo u sudskom postupku ili rješenjem državnog odvjetnika, kojim se odbacuje kaznena prijava) utvrdilo da

prijevare nije bilo? Kakve bi mehanizme korisnik imao na raspolaganju, a sve u kontekstu odredbe čl. 25. st. 3. Pravilnika, prema kojoj bi ovaj akt bio "konačan"?

Jasno je, dakle, da se donošenjem takvih akata krše prava stranke zajamčena u čl. 18. i 19. Ustava, te da predmetna odredba Pravilnika nije suglasna niti s odredbama iz čl. 3., 12., 96. ZUP-a.

X. Podnositelj smatra da odredbe čl. 20. st. 9., 11., 15. i 19. Pravilnika, koje glase:

"(9) Agencija za plaćanja donijet će odluku o isplati u kojoj će ukupan iznos biti umanjen za iznos dodijeljenih bespovratnih sredstva za iste prihvatljive troškove sukladno stavku 8. ovoga članka.

(11) Agencija za plaćanja će donijeti odluku o isplati u kojoj će ukupan iznos biti umanjen za iznos za koji se utvrdi sukob interesa sukladno stavku 10. ovoga članka.

(15) Za nepotpuni zahtjev za isplatu Agencija za plaćanja će donijeti zahtjev za dopunu/obrazloženje/ispravak kojim će od korisnika tražiti dostavljanje dokumentacije koja nedostaje. Korisnik je dužan dostaviti traženu dokumentaciju preporučenom pošiljkom ili osobno u Agenciju za plaćanja u roku od pet radnih dana od dana zaprimanja zahtjeva za dopunu/obrazloženje/ispravak. Ukoliko tražena dokumentacija ne bude poslana u zadanom roku smatrat će se da je korisnik odustao od dijela iznosa potpore za koji dokumentacija nije dostavljena.

(19) Ukoliko se tijekom obrade zahtjeva za isplatu utvrdi ukupna nepravilnost, uzimajući u obzir i nepravilnosti utvrđene u prethodnim zahtjevima za isplatu, koja ne prelazi iznos od 50 % ukupne vrijednosti odobrenih sredstava javne potpore, Agencija za plaćanja će odbiti iznos nepravilnog troška od zahtjeva za isplatu i donijeti odluku o isplati u kojoj će ukupan iznos biti umanjen za iznos nepravilnog troška utvrđen u tom zahtjevu za isplatu."

nisu suglasne s odredbama iz čl. 18. i 19. Ustava, te odredbama iz čl. 3., 12., 96. ZUP-a, dok odredba st. 15. je protivna i odredbi 77. ZUP-a.

Zbog "šarolikosti" naziva akata Pravilnika, podnositelj ne može biti siguran da li "odluke o isplati u kojima će ukupan iznos biti umanjen" predstavljaju *sui generis* odluke ili se radi o odlukama iz čl. 21. st. 1. Pravilnika u kojima se zahtjev djelomično prihvaća. Iz teksta Pravilnika bi se, međutim, dalo zaključiti da se ne radi o odlukama o isplati. Naime, nomotehnički gledano, opća odredba o "odlukama o isplati" se nalazi iza odredbi koje propisuju ove predmetne odluke. U tom smislu, nije logično da bi se u propisu prvo reguliralo posebne slučajeve, a potom davalo opću normu.

Ukoliko bi se, dakle, radilo o zasebnim aktima, različitim od odluka iz čl. 21. st. 1. Pravilnika, jasno je da se na njih ne bi mogao podnijeti prigovor, te da se ne radi o odlukama koje su propisane odredbama Zakona o poljoprivredi, navedenima u točki III. ovog Prijedloga. U tom bi slučaju trebalo biti propisano donošenje rješenja, s pravom podnošenja žalbe i pokretanja upravnog spora. S druge strane, ukoliko bi se i radilo o odlukama iz čl. 21. st. 1. Pravilnika, pravo na žalbu i upravni spor bi moralo ostati nesporno, temeljem odredbi čl. 18. i 19. Ustava.

Glede predmetnog st. 15., propisano je da će Agencija za plaćanja, povodom nepotpunog zahtjeva za isplatu, donijeti "zahtjev za dopunu/obrazloženje/ispravak". Očito se radi o još jednom od akata iz "paralelnog" upravnog postupka, koje je donositelj ovog Pravilnika kreirao uz postojeći ZUP. Jednako tako, radi se o aktu za čije propisivanje njegov donositelj nema nikakvog zakonskog temelja. Jasno je, dakle, da se u predmetnim slučajevima treba donositi zaključak iz čl. 77. st. ZUP-a.

XI. Predlagatelj smatra da odredbe čl. 24. st. 1. i 2, koje glase:
"(1) U slučaju periodičkih isplata kada je nepravilnost utvrđena prije konačne isplate, Agencija za plaćanja će odbiti iznos nepravilnog iznosa od sljedećeg/sljedećih zahtjeva za isplatu i donijeti odluku o isplati u kojoj će ukupan iznos biti umanjen za iznos nepravilnog iznosa.

(2) Agencija za plaćanja će odlukom o povratu sredstava od odabranog korisnika zahtijevati povrat isplaćenih sredstava ako:
1. se utvrdi administrativna pogreška učinjena od strane Agencije za plaćanja nakon konačne isplate, odlukom o povratu sredstava od odabranog korisnika će se zatražiti povrat utvrđenog nepravilnog iznosa,
2. su utvrđeni pojedini nepravilno isplaćeni troškovi nakon konačne isplate, odnosno kada utvrđena nepravilnost ne prelazi iznos od 50 % odobrenih sredstava javne potpore, odlukom o povratu sredstava Agencija za plaćanja će zahtijevati od odabranog korisnika povrat djelomično utvrđenog nepravilnog iznosa,
3. se u bilo kojem trenutku utvrdi nepravilnost koja prelazi iznos od 50 % odobrenih sredstava javne potpore, Agencija za plaćanja će zahtijevati od odabranog korisnika povrat ukupno isplaćenih sredstava potpore,
4. se u bilo kojem trenutku utvrdi nepravilnost koja ujedno predstavlja sumnju na prijevaru, odlukom o povratu sredstava Agencija za plaćanja će zahtijevati od odabranog korisnika povrat ukupno isplaćenih sredstava potpore,
5. se u slučaju periodičkih plaćanja utvrdi nepravilnost prije konačne isplate, a utvrđeni iznos nepravilnosti prelazi prihvatljivi iznos sljedećeg/sljedećih zahtjeva za isplatu, odlukom o povratu sredstava od odabranog korisnika će se zahtijevati povrat iznosa koji premašuje prihvatljivi iznos iz sljedećeg/sljedećih zahtjeva za isplatu,
6. se ne dostavi obvezni konačni zahtjev za isplatu, odlukom o povratu sredstava Agencija za plaćanja će zahtijevati od odabranog korisnika povrat ukupno isplaćenih sredstava potpore,
7. odabrani korisnik ne dostavi izrađenu LRS i odluku o prihvaćanju iste sukladno članku 9. stavku 3. ovoga Pravilnika,
8. se utvrdi da su troškovi za koje je podnesen zahtjev za isplatu financirani drugim sredstvima proračuna EU, Agencija za plaćanja će zahtijevati od odabranog korisnika povrat ukupno isplaćenih sredstava potpore,
9. kontrola na terenu utvrdi nepravilnosti vezano za aktivnost,
10. je korisnik nezakonito ostvario pravo na isplatu novčanih sredstava."

nisu suglasne s odredbama iz čl. 18. i 19. Ustava, te odredbama iz čl. 3., 12., 96. ZUP-a.

U st. 1. se radi o "odluci o isplati u kojoj će ukupan iznos biti umanjen", te podnositelj upućuje na iste argumente kao i u točki X. ovog prijedloga.

U st. 2. se javlja "odluka o povratu sredstava". Radi se o aktima na protiv kojih, osim u slučajevima iz tč. 4., nije dopušteno podnijeti prigovor. Oni, dakle, također nisu "pokriveni" Zakonom o poljoprivredi, pa bi primjena ZUP-a nalagala donošenje rješenja, s pravom na žalbu i pokretanje upravnog spora.

Inače, odluka o povratu sredstava je jedna od najstrožih sankcija predviđena ovim Pravilnikom. Naime, u takvim slučajevima su "konačnim" odlukama korisniku sredstva već dodijeljena. Ona su namjenska, te ih korisnik mora potrošiti, sukladno njihovoj namjeni, pa ih u slučaju donošenja ovakve odluke, više nema u vidu likvidnosti. Ako se ta kvaliteta predmetnih odluka promatra u svjetlu prethodno navedenoga, vidi se da je korisnik u puno težoj situaciji ako mora vratiti već dobivena i utrošena sredstva, nego da ih nije niti dobio (npr. temeljem odluke o odbijanju isplate). Upravo iz navedenih razloga, pravo na žalbu je tim potrebnije. Odredbe predmetnog st. 2., u kontekstu čl. 25. st. 2. ne samo da isključuju žalbu, nego i prigovor (osim u slučajevima iz tč. 4.).

Od navedenih točaka predmetnog st. 2., međutim, posebice zabrinjava odredba iz tč. 1., koja propisuje donošenje odluke o povratu, bez prava na prigovor, žalbu i upravni spor, u slučaju da se utvrdi administrativna pogreška od strane Agencije za plaćanja.

Pitanje koje se glede ovog Pravilnika javlja kao svojevrsna konstanta, ponovno glasi – tko, na koji način, u kojem postupku i kakvim aktom utvrđuje postojanje administrativne pogreške? Naime, a kako je navedeno, protiv odluke o povratu nije moguće podnijeti prigovor. Tijelo, u tom smislu, može jednostavno donijeti ("konačnu") odluku o povratu i obrazložiti da se radi o administrativnoj pogrešci (a i ne mora uopće obrazložiti – nema prigovora, pa je svejedno) i naložiti stranci da uplaćena (i utrošena) sredstva vrati u određenom roku. Jasno je da bi na takvu odluku stranka morala imati pravo žalbe i upravnog spora. U svakom slučaju, stranka bi trebala imati makar pravo prigovora iz čl. 25. Pravilnika, premda, ponavlja podnositelj, tim sredstvom ne bi bila niti približno ostvarena prava iz čl. 18. i 19. Ustava.

Nadalje, predlagatelj smatra da se administrativna greška ne može "ispravljati" na štetu stranke. Naime, na taj se način sankcionira korisnika koji niti jednom svojom radnjom ili propustom nije niti povrijedio propis, niti djelovao prijevarno, niti činio povredu bilo kakvog drugog oblika. Grešku je napravilo tijelo. Unatoč tome, a u kontekstu prethodno iznesenog, stranka bi morala vratiti novac, kojega je namjenski utrošila, što će u većini slučajeva biti nemoguće, te dovesti do blokade i posljedično tome stečaja korisnika.

U tom kontekstu ide i praksa Naslova i Europskog suda za ljudska prava. Prema odluci Naslova, posl.br.: U-III-4673/2008 od 20. svibnja 2009. godine, objavljenoj u NN 67/09, se tako 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 (...)"

XII. Iz upravo tih razloga je, prema stavu podnositelja, nezakonita i neustavna odredba čl. 26. Pravilnika, koja glasi:
"Ako nakon usvajanja Programa od strane Europske komisije uvjeti prihvatljivosti, prihvatljivi troškovi i iznosi javne potpore iz ovog Pravilnika budu neusklađeni s uvjetima, troškovima i iznosima javne potpore iz odobrenoga Programa, biti će financirani samo oni troškovi koji se odnose na one uvjete prihvatljivosti, prihvatljive troškove i iznose javne potpore tipa operacije 19.1.1. koji su u skladu s odobrenim Programom."

Tom se odredbom Agencija za plaćanja unaprijed ograđuje od svojih akata, ukoliko se u budućnosti pojave okolnosti zbog kojih se njih, u dijelu ili u cijelosti, ne bi moglo provoditi. Opet se postavlja pitanje – čime je korisnik skrivio da ga se tako sankcionira?

Nadalje, iz predmetne odredbe nije jasno niti kako bi se ona, u procesnom smislu provela? Naime, nije propisan niti način utvrđivanja (ne)usklađenosti, niti akti kojima bi se ona utvrdila, niti akti kojima bi se u tom kontekstu tijelo "obraćalo" strankama, niti je propisano kakva pravna sredstva bi stranka imala protiv takvog akta (ako bi ih uopće imala).

Opet jednako, pošto Pravilnik ne daje izričite odgovore na netom postavljena pitanja, jasno je da se imaju primijeniti opća pravila upravnog postupka, odnosno ZUP.

Međutim, sporno je kako bi se to usklađivanje i provodilo – da li izmjenama i dopunama ovog Pravilnika ili direktnom primjenom višeg propisa na konkretne stvari? U oba slučaja, međutim, ne bi smjelo biti retroaktivne primjene na postupke u tijeku ili stečena prava, a takva je očito namjera donositelja ovog propisa.

XIII. Iz predmetnog Pravilnika, kao i iz niza pravilnika koje je donositelj donio regulirajući korištenje sredstava iz fondova EU, je vidljiva cjelovita derogacija ZUP-a i kreiranje nekih novih postupovnih propisa. Takav pristup bi bio sporan i kada bi bio utemeljen na zakonu, a s obzirom na odredbu čl. 3. st. 1. ZUP-a, koja propisuje da se samo pojedina pitanja u upravnom postupku mogu posebnim zakonom drugačije urediti, ako je to potrebno i ako takvo posebno uređenje ne bi bilo protivno temeljnim odredbama ZUP-a. Pošto takvog zakona nema, potreba za ocjenom zakonitosti i ustavnosti Pravilnika je tim izraženija.

Stvaranje novog, paralelnog procesnog propisa bi bilo također nesporno (premda nedopušteno), kada bi taj propis dao cjelovit sustav novih pravila, koje bi na kvalitetan, potpun način propisale cjelokupni postupak i na kvalitetan način zaštitila postupovna prava stranke zajamčena Ustavom. Ovaj propis, međutim, nema te kvalitete. On je pun kontradiktornosti i pravnih praznina, a instituti koje donosi su nesuglasni sa zakonima i Ustavom.

Neovisno o svemu navedenom, donošenje novih postupovnih pravila, paralelnih ZUP-u, je prema stavu Podnositelja nepotrebno. Ovakvim propisivanjem – izvan zakonskih gabarita, površno, unoseći posvemašnju pravnu nesigurnost u svaki segment odnosa stranke i tijela, unoseći voluntarizam službenika u tijelu i ukidajući Ustavom zajamče-

na prava se učinila jedino iznimna šteta, kako strankama, tako i u odnosu na cjelokupno "povlačenje" sredstava iz Fondova EU.

XIV. 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

suglasnosti odredbi Zakona o poljoprivredi, NN 30/2015, navedenih u točki III. ovog prijedloga s Ustavom, te

suglasnosti odredbi Pravilnika o provedbi Podmjere 19.1. »Pripremna pomoć« u okviru Mjere 19 »LEADER – CLLD« iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., NN 43/2015, navedenih u točkama IV. do XI. ovog prijedloga s Ustavom i zakonom

Predlagatelj predlaže Naslovu da po provedenom postupku donese odluku kojom osporene odredbe Pravilnika utvrđuje protivnim odredbama Ustava Republike Hrvatske, Zakona o poljoprivredi, NN 30/2015 i Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09, na način kako je to navedeno u ovom prijedlogu, te kojom se te odredbe Pravilnika o provedbi Podmjere 19.1. »Pripremna pomoć« u okviru Mjere 19 »LEADER – CLLD« iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., NN 43/2015, ukidaju.

U Rijeci, 25. svibnja 2015. godine

Predlagatelj po punomoćniku

Predlagatelj ovom prijedlogu prilaže:

1. punomoć,
2. tekst Zakona o poljoprivredi, NN 30/2015
3. tekst Pravilnika o provedbi Podmjere 19.1. »Pripremna pomoć« u okviru Mjere 19 »LEADER – CLLD« iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020., NN 43/2015