NN 136/2020 (9.12.2020.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-359/2015 i U-II-912/2017 od 20. listopada 2020. i Izdvojeno podupiruće mišljenje suca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2619

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.) i zakonom, na sjednici održanoj 20. listopada 2020. donio je

ODLUKU

I. Utvrđuje se da u razdoblju od stupanja na snagu do konačne isplate za pojedinog korisnika Mjere 202 (od 27. veljače 2013. do rujna 2016.) Pravilnik o provedbi mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja« unutar IPARD programa (»Narodne novine« broj 24/13., 36/13., 112/13., 45/14. i 132/14.) nije bio u suglasnosti s člankom 3., člankom 5. stavkom 1. i člankom 19. stavkom 2. Ustava.

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ministar poljoprivrede donio je 13. veljače 2013. na temelju članaka 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) (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 10/08.; u daljnjem tekstu: Zakon o potvrđivanju Sporazuma) Pravilnik o provedbi mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja« unutar IPARD programa koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 24 od 27. veljače 2013., a stupio je na snagu danom objave u »Narodnim novinama«.

Na dan donošenja ove odluke na snazi je Pravilnik o provedbi mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja« unutar IPARD programa s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 24/13., 36/13., 112/13., 45/14. i 132/14.; u daljnjem tekstu: Pravilnik).

2. Prijedloge koji se razmatraju u ovom ustavnosudskom postupku podnijeli su 19. siječnja 2015. LEADER MREŽA HRVATSKE iz Ozlja koju zastupa Katja Jajaš, odvjetnica u Rijeci (predmet broj: U-II-359/2015; u daljnjem tekstu prvopredlagateljica) i 21. veljače 2017. Lokalna akcijska grupa »Barun Trenk« iz Kaptola koju zastupa predsjednik dr. sc. Ivica Samardžić (predmet broj: U-II-912/2017; u daljnjem tekstu: drugopredlagateljica).

2.1. Prvopredlagateljica osporava suglasnost s Ustavom i zakonom članaka 9. alineje 4., 12. stavka 3., 16. stavaka 1. i 2. alineje 9., 17. stavaka 1. i 2., 18. stavka 2., 19. stavka 2., 20. stavaka 10. i 16., 22. stavaka 8. i 10., 23. stavka 1. točke b), stavka 2. točke b) i stavka 4., 24., 25. stavka 1. točke 4., 26., 29. i 31. stavaka 1., 2. i 4. Pravilnika.

2.2. Drugopredlagateljica osporava suglasnost s Ustavom i zakonom članka 22. stavka 10. Pravilnika.

3. Na temelju članka 42. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud dostavio je prijedlog predlagateljica Ministarstvu poljoprivrede Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) radi očitovanja. Ministarstvo je Ustavnom sudu dostavilo očitovanje klasa: 011-04/17-01/209, ur. broj: 525-08/1712-18-2 od 23. siječnja 2019. (u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva).

4. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona Ustavni sud zatražio je od Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (u daljnjem tekstu: Agencija za plaćanja) dostaviti podatak o tome provodi li se IPARD program još uvijek u Republici Hrvatskoj, kao i o tome objavljuju li se još uvijek javni natječaji za odabir lokalnih akcijskih grupa (u daljnjem

tekstu: LAG) koji će se sufinancirati sredstvima IPARD programa, a vezano uz provedbu Mjere 202 – »Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja«. Agencija za plaćanja dostavila je Ustavnom sudu očitovanje klasa: 701-01/20-01-02/0001, ur. broj: 343-0603/02-20-003 od 30. lipnja 2020. (u daljnjem tekstu: očitovanje Agencije za plaćanja).

II. PREDMET OSPORAVANJA

5. Osporene i druge relevantne odredbe Pravilnika glase:

»Članak 2.

Sukladno odredbi članka 16. Uredba o opsegu i sadržaju odgovornosti te ovlastima tijela nadležnih za upravljanje Instrumentom pretpristupne pomoći (IPA) ('Narodne novine' br. 29/12 i 117/12):

– Upravna direkcija IPARD programa za Republiku Hrvatsku je Uprava ruralnog razvoja, EU i međunarodne suradnje (u daljnjem tekstu: Upravna direkcija), Ministarstva poljoprivrede (u daljnjem tekstu: Ministarstvo),

– Operativnu provedbu IPARD programa u Republici Hrvatskoj, odnosno funkciju IPARD agencije, obavlja Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (u daljnjem tekstu Agencija za plaćanja).

Članak 3.

U smislu ovoga Pravilnika definiraju se sljedeći pojmovi:

– 'LEADER' (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale – Veze među aktivnostima za razvoj ruralnog gospodarstva) je mehanizam provedbe mjera politike ruralnog razvoja Europske unije, a temelji se na realizaciji lokalnih razvojnih strategija kojima upravljaju lokalne akcijske grupe,

– 'Lokalna akcijska grupa' (u daljnjem tekstu: LAG) je partnerstvo predstavnika javnog, gospodarskog i civilnog sektora određenog ruralnog područja koje je osnovano s namjerom izrade i provedbe lokalne razvojne strategije tog područja, a čiji članovi mogu biti fizičke i pravne osobe,

– 'Odabrani LAG' je LAG koji je udovoljio uvjetima ovoga Pravilnika i Natječaja za odabir LAG-ova koji će se sufinancirati sredstvima IPARD programa (u daljnjem tekstu: Natječaj) te za kojeg je IPARD Agencija donijela Odluku o odabiru LAG-a,

– 'Ugovoreni LAG' je odabrani LAG, koji s Agencijom za plaćanja sklopi Ugovor o dodjeli sredstava iz IPARD programa za sufinanciranje LAG-a (u daljnjem tekstu: Ugovor),

– 'Ruralno područje' je čitavo područje Republike Hrvatske, osim područja Grada Zagreba,

– 'Lokalna razvojna strategija' (u daljnjem tekstu: LRS) je strateški plansko-razvojni dokument koji donosi i provodi LAG za područje koje obuhvaća,

– 'Javna potpora' su sredstva u proračunu Europske unije i sredstva Državnog proračuna Republike Hrvatske namijenjena za provedbu IPARD programa, ne uključujući sredstva lokalne i područne (regionalne) samouprave.«

»II. KORISNICI U SKLOPU MJERE LEADER

Članak 5.

(1) Korisnici potpore u sklopu Mjere LEADER su odabrani
LAG-ovi koji s Agencijom za plaćanja sklope Ugovor o dodjeli sredstava iz IPARD programa za sufinanciranje LAG-a.

(2) Odabrani LAG mora udovoljiti sljedećim kriterijima:

a) Pravni oblik LAG-a je udruga registrirana sukladno Zakonu o udrugama ('Narodne novine' br. 88/01 i 11/02),

b) LAG obuhvaća jasno definirano i zemljopisno kontinuirano područje te stanovnike jednog ili više naselja, unutar dvije ili više jedinica lokalne samouprave (naselja tj. jedinice lokalne samouprave moraju biti međusobno izravno povezan bilo kopnom, morem ili vodom),

c) LAG predstavlja ruralno područje s više od 5 000, a manje od 150 000 stanovnika,

d) Naselje u sklopu LAG-a ne smije imati više od 25 000 stanovnika (popis naselja s više od 25 000 stanovnika nalazi se u Prilogu VI ovoga Pravilnika),

e) Jedno naselje može pripadati isključivo jednom LAG-u,

f) Sjedište LAG-a se nalazi unutar područja koje obuhvaća LAG,

g) U upravljačkoj strukturi LAG-a sudjeluju:

– predstavnici gospodarskog (trgovačka društva, zadruge, obrtnici, obiteljska poljoprivredna gospodarstva) i civilnog sektora (građani, udruge, zaklade, fondacije) s najmanje 50% zastupljenosti,

– predstavnici izvršnog ili upravnog tijela jedinica lokalne samouprave kojoj pripadaju naselja iz LAG-a s najmanje 20% zastupljenosti,

– žene s najmanje 30% zastupljenosti,

h) Članovi upravljačke strukture LAG-a moraju imati prebivalište i/ili biti registrirani i/ili imati registriranu podružnicu unutar područja koje obuhvaća LAG,

i) Upravitelj/voditelj LAG-a ne mora biti član LAG-a i ne mora imati prebivalište unutar područja koje obuhvaća LAG,

j) LAG mora imati izrađenu LRS koja je u suglasju s IPARD programom i postojećim razvojnim dokumentima te u skladu s odredbama članka 6. ovoga Pravilnika i preporukama za izradu LRS navedenim u Prilogu I. ovoga Pravilnika.«

»IV. POSTUPAK ODABIRA LAG-ova

Članak 9.

U postupku odabira LAG-ova:

(...)

– Agencija za plaćanja donosi Odluku o odabiru LAG-a koji će se sufinancirati sredstvima IPARD programa.

(...)«

»Članak 12.

(...)

(3) 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.

(...)«

»Članak 16.

(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:

(...)

– u slučaju utvrđene nepravilnosti.

(...)

V. POSTUPAK UGOVARANJA

Članak 17.

(1) Agencija za plaćanja će odabranom LAG-u poslati Ugovor 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.

(...)

Članak 18.

(1) Ugovoreni LAG se obvezuje poslati Agenciji za plaćanja Zahtjev za odobrenje promjena za Mjeru 202 (obrazac I-OPP-16-L) i objašnjenje s popratnom dokumentacijom u slučaju promjene njegova naziva, osobe ovlaštene za zastupanje, adrese sjedišta, promjena u slučaju pripajanja, imena banke i/ili broj računa /IBAN, model i/ili poziv na broj primatelja na koji će mu biti isplaćena sredstva.

(2) Promjene iz stavka 1. ovoga članka moraju se izvijestiti nakon pojave događaja koji ih je prouzročio. 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.

(...)

Članak 19.

(1) Ugovoreni LAG je dužan u roku od pet (5) dana od dana zaprimanja Aneksa Ugovora, dostaviti Agenciji za plaćanja jedan potpisan primjerak s javnobilježničkom ovjerom potpisa zastupnika LAG-a, preporučenom pošiljkom s povratnicom.

(2) 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.

VI. ISPLATA SREDSTAVA UGOVORENIM LAG-ovima

Članak 20.

(...)

(10) 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.

(11) Odluka o odbijanju Zahtjeva za isplatu izdaje se zbog:

– neispunjavanja uvjeta propisanih Ugovorom,

– onemogućavanja obavljanja kontrole na terenu,

– uvrštenosti LAG-a na listu dužnika.

(...)

(16) 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.

VII. KONTROLA I NADZOR LAG-ova

Članak 21.

(1) Administrativnu kontrolu Zahtjeva za isplatu provodi Agencija za plaćanja.

(2) Kontrolu na terenu provode djelatnici Agencije za plaćanja (u daljnjem tekstu kontrolori), kontrolom prije ugovaranja, prije plaćanja, jednom unutar 4 godine i drugi put tijekom pete godine od datuma konačne isplate potpore.

(...)

VIII. OBVEZE UGOVORENIH LAG-ova PREMA UPRAVNOJ DIREKCIJI (IZVJEŠTAVANJE)

Članak 22.

(1) Ugovoreni LAG je dužan dostavljati Godišnja izvješća o radu ugovorenog LAG-a (u daljnjem tekstu: Izvješća) Upravnoj direkciji.

(2) Rok za predaju Izvješća za godinu 'n' je 15. veljače godine 'n+1'.

(...)

(5) Za nepotpuna Izvješća Upravna direkcija izdaje Zahtjev za dopunu nepotpunog godišnjeg izvješća o radu ugovorenog LAG-a (u daljnjem tekstu: Zahtjev za dopunu) u roku od 14 dana od dana zaprimanja Izvješća, kojim se od ugovorenog LAG-a traži nadopuna Izvješća.

(...)

(7) U skladu sa Zahtjevom za dopunu, ugovoreni LAG dostavlja traženo u roku od 7 dana od dana zaprimanja istog.

(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.

(...)

IX. RASKID UGOVORA I POVRAT SREDSTAVA

Članak 23.

(1) Agencija za plaćanja raskinut će Ugovor, u slučaju da sredstva potpore nisu isplaćena korisniku, iz sljedećih razloga:

a) kada se utvrđena nepravilnost odnosi na cijeli iznos projekta,

b) kada je utvrđena nepravilnost koja je ujedno i sumnja na prijevaru,

(...)

2) Agencija za plaćanja raskinut će Ugovor, u slučaju kada su sredstva potpore isplaćena korisniku, iz sljedećih razloga:

(...)

b) kada je utvrđena nepravilnost ujedno i sumnja na prevaru,

c) kada je donesen Zaključak o neprihvaćanju godišnjeg izvješća o radu ugovorenog LAG-a ili Zaključak o neispunjavanju obveze dostavljanja godišnjeg izvješća o radu ugovorenog LAG-a,

(...)

(4) U slučajevima navedenim u stavku 1., 2. i 3. ovoga članka Agencija za plaćanja će ugovorenom LAG-u izdati Izjavu o raskidu ugovora.

Članak 24.

(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.

Članak 25.

U slučaju kada je utvrđena nepravilnost nakon zadnje isplate Agencija za plaćanja će izdati ugovorenom LAG-u Odluku o povratu sredstava ukoliko:

(...)

2. je utvrđena nepravilnost, a LAG nije popravio nepravilnost sukladno Izvještaju Odjela za kontrolu – Odlukom o povratu zatražit će se povrat ukupno isplaćenih sredstava potpore,

3. ukoliko je Ministarstvo izdalo Zaključak o neprihvaćanju godišnjeg izvješća o radu ugovorenog LAG-a ili Zaključak o neispunjavanju obveze dostavljanja godišnjeg izvješća o radu ugovorenog LAG-a – Odlukom o povratu zatražit će se povrat ukupno isplaćenih sredstava potpore,

4. je utvrđena nepravilnost ujedno i sumnja na prijevaru – Odlukom o povratu zatražit će se povrat ukupno isplaćenih sredstava potpore,

(...)

Članak 26.

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.«

»Članak 29.

(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.

Članak 30.

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.

X. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 31.

(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.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJICA

6. Prvopredlagateljica u prijedlogu navodi da osporeni članci Pravilnika nisu u suglasnosti s člancima 18. i 19. Ustava.

6.1. U odnosu na članak 31. stavke 1., 2. i 4. Pravilnika navodi da nije u suglasnosti s člancima 55. stavkom 5. i 56. Zakona o potvrđivanju Sporazuma, jer je tim člancima propisano da će se o pitanjima iz Pravilnika odlučivati u upravnim (i eventualno sudskim postupcima).

Ističe da je Agencija za plaćanja javna ustanova, koju je osnovala Republika Hrvatska, time da osnivačka prava i dužnosti u ime Republike Hrvatske obavlja ministarstvo nadležno za poljoprivredu, slijedom čega Agencija za plaćanja nužno nastupa kao tijelo javne vlasti, odnosno kao upravno tijelo. Stoga prvopredlagateljica smatra da se na sve odnose i postupke regulirane Pravilnikom trebaju primijeniti odredbe Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine« broj 47/09.; u daljnjem tekstu: ZUP), kao i da se donošenjem Pravilnika pokušalo izbjeći primjenu ZUP-a, čime je povrijeđen članak 3. stavak 1. ZUP-a. U tom smislu u prijedlogu navodi (pri citiranju sadržaja izostavljen je poseban način citiranja teksta):

»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 (trgovački) 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