NN 127/2020 (17.11.2020.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4220/2020 od 20. listopada 2020. i Izdvojeno mišljenje i Izdvojeno podupiruće mišljenje suca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2437

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 prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 20. listopada 2020. donio je

ODLUKU

I. Na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst) pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukidaju članci 15. stavak 4. i 67. stavak 2. Zakona o poljoprivredi (»Narodne novine« broj 118/18.).

II. Ukinute odredbe Zakona o poljoprivredi (»Narodne novine« broj 118/18.) iz točke I. ove izreke prestaju važiti 1. ožujka 2021.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Leader mreža Hrvatske iz Ozlja, koju zastupa Katja Jajaš, odvjetnica u Rijeci, podnijela je 3. lipnja 2015. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 14. stavka 2., 24. stavka 5., 50. stavka 4., 63. stavka 2. i 146. stavka 9. Zakona o poljoprivredi (»Narodne novine« broj 30/15.; u daljnjem tekstu: ZoP/15; predmet broj: U-I-2465/2015).

1.1. Osporeni članci 14. stavak 2., 24. stavak 5., 50. stavak 4., 63. stavak 2. i 146. stavak 9. ZoP-a/15 i druge mjerodavne odredbe glasile su:

»Odluke
Članak 14.

(1) Agencija za plaćanja kao provedbeno tijelo u provedbi mjera ruralnoga razvoja donosi odluke i sklapa ugovore u svezi s pravima i obvezama korisnika iz članka 13. stavka 1. ovoga Zakona sukladno načinu i uvjetima utvrđenim člankom 10. stavkom 9. ovoga Zakona.

(2) Odluke iz stavka 1. ovoga članka nisu upravni akti.

(3) 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. Danom dostave odluke smatra se dan preuzimanja odluke sa zaštićene mrežne aplikacije – Agronet sustava.«

»Obračun potpore
Članak 24.

(...)

(2) Agencija za plaćanja za svakog korisnika donosi odluku o ostvarivanju prava na potpore koju korisniku dostavlja preko zaštićene mrežne aplikacije – Agronet sustava najkasnije do 30. lipnja u godini nakon godine podnošenja zahtjeva.

(3) Na odluke iz stavka 2. ovoga članka korisnik ima pravo podnijeti prigovor Povjerenstvu za prigovore u Agenciji za plaćanja u roku od 30 dana od dana dostave odluke najkasnije do 30. srpnja u godini nakon godine podnošenja zahtjeva. Danom dostave odluke smatra se dan preuzimanja odluke sa zaštićene mrežne aplikacije – Agronet sustava.

(...)

(5) Odluke iz stavka 2. ovoga članka nisu upravni akti.«

»Zadaće provedbenog tijela
Članak 50.

(1) Agencija za plaćanja je provedbeno tijelo za provedbu Uredbe (EU) br. 1308/2013, osim mjera i pravila koja se odnose na tržišne standarde, pravila tržišnoga natjecanja, pravila sustava posebnih odredbi za pojedine sektore te prikupljanja podataka i izvještavanja o cijenama poljoprivrednih proizvoda.

(2) 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

(...)

(3) U provedbi mjera iz stavka 1. ovoga članka Agencija za plaćanja donosi odluke i sklapa ugovore u svezi s pravima i obvezama pravnih i fizičkih osoba sukladno načinu i uvjetima utvrđenim Uredbom (EU) br. 1308/2013, propisima iz članka 8. ovoga Zakona i pravilnicima koje će donijeti ministar.

(4) Odluke iz stavka 3. ovoga članka nisu upravni akti.

(5) Na odluke iz stavka 3. ovoga članka pravna i fizička osoba ima pravo podnijeti prigovor Povjerenstvu za prigovore u Agenciji za plaćanja u roku od osam dana od dana dostave odluke.«

»Zadaće provedbenog tijela
Članak 63.

(1) Agencija za plaćanja je provedbeno tijelo za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 3/2008 i ima sljedeće zadaće:

(...)

– sklapa ugovore, donosi odluke u svezi s pravima i obvezama pravnih i fizičkih osoba u provedbi poslova za koje joj je povjerena nadležnost člankom 9. ovoga Zakona

(...)

(2) Odluke iz stavka 1. podstavka 5. ovoga članka nisu upravni akti.

(3) Na odluke iz stavka 1. podstavka 5. ovoga članka pravna i fizička osoba ima pravo podnijeti prigovor Povjerenstvu za prigovore u Agenciji za plaćanja u roku od osam dana od dana dostave odluke.«

»Kontrola na terenu Agencije za plaćanja
Članak 146.

(...)

(8) U slučaju sprječavanja izvršenja kontrole na terenu Agencija za plaćanja donosi odluku o odbijanju zahtjeva za stjecanje prava na sredstva, osim u slučajevima više sile ili iznimnih okolnosti sukladno članku 59. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

(9) Odluka iz stavka 8. ovoga članka nije upravni akt.

(10) Na odluku iz stavka 8. ovoga članka korisnik ima pravo podnijeti prigovor Povjerenstvu za prigovore u Agenciji za plaćanja u roku od 30 dana od dana dostave odluke. Danom dostave odluke smatra se dan preuzimanja odluke sa zaštićene mrežne aplikacije – Agronet sustava.

(...)«

2. Hrvatski sabor na sjednici održanoj 7. prosinca 2018. donio je Zakon o poljoprivredi, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 118 od 27. prosinca 2018. (u daljnjem tekstu: ZoP/18).

2.1. Članci 194. i 195. ZoP-a/18 glase:

»Prestanak važenja propisa
Članak 194.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o poljoprivredi (‘Narodne novine’, br. 30/15.).

Stupanje na snagu
Članak 195.

Ovaj Zakon objavit će se u ‘Narodnim novinama’, a stupa na snagu 1. siječnja 2019.«

2.2. Iz navedenog slijedi da je ZoP/15 prestao važiti 1. siječnja 2019. kada je stupio na snagu ZoP/18.

3. Za vrijeme važenja ZoP-a/15 Ustavni sud nije pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti članaka 14. stavka 2., 24. stavka 5., 50. stavka 4., 63. stavka 2. i 146. stavka 9. ZoP-a/15 s Ustavom, u skladu s člankom 44. stavkom 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), koji glasi:

»Članak 44.

(...)

(2) Postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom u povodu prijedloga smatra se pokrenutim na dan donošenja rješenja o pokretanju postupka.«

3.1. Prestankom važenja ZoP-a/15 prestale su postojati pretpostavke za postupanje Ustavnog suda u povodu prijedloga predlagateljice na temelju članka 44. stavka 2. Ustavnog zakona, a time i pretpostavke za odlučivanje o biti stvari.

Člankom 32. Ustavnog zakona propisano je da će Ustavni sud rješenjem odbaciti prijedlog kad ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari.

3.2. Ustavni sud rješenjem broj: U-I-2465/2015 i dr. od 29. siječnja 2019. (www.usud.hr) odbacio je prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 14. stavka 2., 24. stavka 5., 50. stavka 4., 63. stavka 2. i 146. stavka 9. ZoP-a/15.

4. Članci 14. stavak 2., 24. stavak 5., 50. stavak 4., 63. stavak 2. i 146. stavak 9. ZoP-a/15 (koje je predlagateljica osporila u predmetu broj: U-I-2465/2015) u dijelu kojim je određeno da odluke Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (u daljnjem tekstu: Agencija za plaćanja) nisu upravni akti u biti su istovjetni člancima 15. stavak 4. i 67. stavak 2. ZoP-a/18.

Članci 8., 15. i 67. ZoP-a/18 u mjerodavnom dijelu glase:

»GLAVA II.
MJERE POLJOPRIVREDNE POLITIKE
POGLAVLJE I.
OBUHVAT MJERA POLJOPRIVREDNE POLITIKE
Mjere poljoprivredne politike
Članak 8.

Mjere poljoprivredne politike u smislu ovoga Zakona su:

– mjere ruralnog razvoja

– mjere izravne potpore

– mjere uređenja ili organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i

– druge mjere kojima se ostvaruju ciljevi poljoprivredne politike.«

»Postupci
Članak 15.

(1) Agencija za plaćanja provodi i kontrolira provedbu mjera iz članka 8. ovoga Zakona, donosi odluke i vrši plaćanja na temelju akreditiranih procedura.

(...)

(3) Na odluke koje donosi Agencija za plaćanja u provedbi mjera iz članka 8. ovoga Zakona korisnik ima pravo podnijeti prigovor Ministarstvu u roku od osam dana od dana dostave odluke, osim kod mjera izravne potpore i IAKS mjera ruralnog razvoja kod kojih se prigovor podnosi u roku od 30 dana od dana dostave odluke.

(4) Odluke koje za korisnike mjera iz članka 8. ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona u skladu s Uredbom (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednoga fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (SL L 347, 20. 12. 2013.) (u daljnjem tekstu: Uredba (EU) br. 1305/2013), Uredbom (EU) br. 1306/2013, Uredbom (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL L 347, 20. 12. 2013.) (u daljnjem tekstu: Uredba (EU) br. 1307/2013), Uredbom (EU) br. 1308/2013, Uredbom Komisije (EU) br. 1408/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na potpore de minimis u poljoprivrednom sektoru (SL L 352, 24. 12. 2013.) i Uredbom Komisije (EU) br. 702/2014 od 25. lipnja 2014. o proglašenju određenih kategorija potpora u sektoru poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije donosi Agencija za plaćanja nisu upravni akti, ako nije drugačije propisano ovim Zakonom.

(5) Prigovori na odluke Agencije za plaćanja za korisnike mjera iz članka 8. ovoga Zakona podnose se putem Agencije za plaćanja, na način propisan pravilnikom za pojedinu mjeru iz članka 8. ovoga Zakona.«

»Poslovi provedbenog tijela
Članak 67.

(1) Agencija za plaćanja u skladu s člankom 66. stavkom 2. ovoga Zakona obavlja sljedeće poslove:

(...)

– rješava o odlukama i ugovorima koje je donijela ili sklopila

(...)

(2) Odluke iz stavka 1. podstavka 5. ovoga članka nisu upravni akti.

(3) Na odluke iz stavka 1. podstavka 5. ovoga članka pravna i fizička osoba ima pravo podnijeti prigovor Ministarstvu u roku od 15 dana od dana dostave odluke.«

5. Zbog istovjetnog sadržaja članaka 15. stavka 4. i 67. stavka 2. ZoP-a/18 s člancima ZoP-a/15 koje je predlagateljica u predmetu broj: U-I-2465/2015 osporila (u dijelu kojim je određeno da odluke Agencije za plaćanja nisu upravni akti), Ustavni sud odlučio je primjenom članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona sam pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti ZoP-a/18 s Ustavom (predmet broj: U-I-4220/2020).

Članak 38. stavak 2. Ustavnog zakona glasi:

»Članak 38.

(...)

(2) Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.«

6. U postupku ocjene suglasnosti s Ustavom članaka 15. stavka 4. i 67. stavka 2. ZoP-a/18 Ustavni sud pošao je od prigovora predlagateljice u predmetu broj: U-I-2465/2015. U tom predmetu predlagateljica navodi da Agencija za plaćanja odlučuje o pravima i interesima korisnika, a vezano za korištenje sredstava iz fondova Europske unije, te da odluke koje Agencija za plaćanja donosi na temelju ZoP-a/15 nisu upravni akti. Smatra da su osporene odredbe ZoP-a/15 nesuglasne s člancima 18. stavkom 1. i 19. stavkom 2. Ustava kojima se jamči pravo na žalbu i sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata tijela koje imaju javne ovlasti.

Ističe da je Agencija za plaćanja javnopravno tijelo koje autoritativno, jednostrano i neposredno odlučuje o pravima korisnika, te da pojedinačni akti koje Agencija za plaćanja donosi ne mogu biti ništa drugo nego upravni akti. Nadalje navodi da korisnici mogu izjaviti prigovor Povjerenstvu za prigovore u Agenciji za plaćanja, međutim da se postavlja pitanje kakva je priroda tog pravnog sredstva i odluka koje bi donijelo to tijelo. Navodi da je člankom 50. stavkom 2. alinejom 13. ZoP-a/15 propisano da Agencija za plaćanja može pred nadležnim sudom pokrenuti sudski postupak i to isključivo radi zaštite prava i interesa Agencije za plaćanja, međutim da korisnik ne može pokrenuti sudski postupak protiv odluka koje Agencija za plaćanja donosi na temelju ZoP-a/15.

II. MJERODAVNO PRAVO I SUDSKA PRAKSA

7. U konkretnom slučaju mjerodavna je Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 (u daljnjem tekstu: Uredba (EU) 1306/13) i Uredba (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (u daljnjem tekstu: EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (u daljnjem tekstu: Uredba (EU) br. 1305/13).

7.1. Člancima 58. i 67. Uredbe (EU) 1306/13 propisano je:

»Članak 58.

1. Države članice okviru ZPP-a usvajaju sve zakonodavne, regulatorne i administrativne odredbe te poduzimaju sve druge potrebne mjere za osiguravanje učinkovite zaštite financijskih interesa Unije, posebno za:

(a) provjere zakonitosti i pravilnosti operacija koje se financiraju iz Fondova;

(b) osiguravanja učinkovite zaštite od prijevare, posebno vezano uz područja visokog rizika, a koja djeluje preventivno u odnosu na troškove i koristi kao i proporcionalnost mjera;

(c) sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja nepravilnosti i prijevara

(d) nametanja kazni koje su učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne u skladu sa pravom Unije ili, ako to nije slučaj, nacionalnim pravom te donošenja sudskih postupaka u tom smislu, prema potrebi;

(e) vraćanja neopravdanih plaćanja plus kamata te pokretanja sudskih postupaka po potrebi.

2. Države članice uvode učinkoviti sustav upravljanja i kontrole kako bi se osigurala usklađenost s propisima koji upravljaju programima potpore Unije kako bi se opasnost od financijske štete za Uniju smanjila na najmanju moguću mjeru.

3. Države članice obavješćuju Komisiju o donesenim odredbama i poduzetim mjerama u skladu sa stavkom 1. i 2. Svi uvjeti koje države članice odrede u svrhu dopune uvjeta iz pravila Unije za primanje potpore financirane kroz EFJP ili EPFRR moraju biti podložni provjeri.

4. Komisija donosi provedbene akte kojima određuje pravila potrebna za ujednačenu primjenu ovog članka s obzirom na sljedeće:

(a) postupke, rokove, razmjenu informacija u odnosu na obveze kako su utvrđene u stavcima 1. i 2.;

(b) oblike obavijesti i komunikacije koje dostavljaju države članice Komisiji u odnosu na obvezu iz stavka 3.

Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja sukladno članku 116. stavku 3.«

»POGLAVLJE II.

Integrirani sustav upravljanja i kontrole

Članak 67.

Područje primjene i korišteni izrazi

1. Svaka država članica uspostavlja integrirani administrativni i kontrolni sustav (‘integrirani sustav’).

2. Integrirani sustav primjenjuje se na programe potpore iz Priloga I. Uredbe (EU) br. 1307/2013 i na potporu odobrenu u skladu s člankom 21. stavkom 1. točkama (a) i (b), člancima od 28. do 31., 33., 34. i 40. Uredbe 1305/2013 i prema potrebi člankom 35. stavkom 1. točkama (b) i (c) Uredbe (EU) 1303/2013.

(...)«

7.2. Člancima 62. i 65. Uredbe (EU) br. 1305/13 propisano je:

»Članak 62.

Mogućnost provjere i kontrole mjera

1. Države članice moraju osigurati da je moguće provjeriti i kontrolirati sve mjere ruralnog razvoja koje namjeravaju provesti. U tu svrhu, upravljačko tijelo i agencija za plaćanja za svaki program ruralnog razvoja moraju provesti ex ante procjenu mogućnosti provjere i kontrole mjera koje će biti obuhvaćene programom ruralnog razvoja. Upravljačko tijelo i agencija za plaćanja također moraju provesti