

**Predmet C-217/21****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.  
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

6. travnja 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Administrativen sad Veliko Tarnovo (Bugarska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

19. veljače 2021.

**Tužitelj:**

„AGRO – EKO 2013” EOOD

**Tuženik:**

Izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie”

---

**Predmet glavnog postupka**

Tužba protiv prešutnog odbijanja Izpalnitelen direktora na Daržaven fond „Zemedelie” (izvršni direktor Nacionalnog fonda za poljoprivredu, taj fond u daljnjem tekstu: DFZ) da donese odluku o poljoprivrednikovu zahtjevu za potporu za kampanju 2018. u okviru programa ruralnog razvoja za razdoblje od 2014. do 2020. – Spor između stranaka o tome je li riječ o takvom prešutnom odbijanju

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje članka 75. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike

članak 267. UFEU-a

## Prethodna pitanja

1. Podrazumijeva li izraz „plaćanje” koji se upotrebljava u članku 75. stavku 1. Uredbe br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike okončanje postupka pokrenutog na temelju zahtjeva za plaćanje?
2. Ima li stvarni primitak iznosa koji je zatražio poljoprivrednik isto značenje kao i pozitivna odluka agencije za plaćanje o zahtjevu za aktiviranje prava na plaćanje, odnosno, predstavlja li neisplata novčanih iznosa u slučaju javne objave isplata koje se odnose na predmetnu mjeru odbijanje zatraženog prava na plaćanje ako se osobu nije obavijestilo o nastavku postupka s novim provjerama?
3. Obvezuje li se rokom iz članka 75. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike države članice da provjere uvjete prihvatljivosti prije njegova isteka i može li se ta provjera nastaviti isključivo iznimno?
4. Predstavlja li nepoštovanje roka iz članka 75. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike prešutno odbijanje isplate potpora ako se poljoprivrednika nije obavijestilo o provedbi dodatnih provjera i ako o tome ne postoji pisani dokument?

## Navedene odredbe prava Unije

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 uređaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) br. 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549. i ispravci SL 2016., L 130, str. 6. i SL 2017., L 327, str. 83. i SL 2018., L 233, str. 3.), osobito uvodna izjava 27., članci 40., 63., 72. i 75.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članak 41.

## Navedene odredbe nacionalnog prava i nacionalna sudska praksa

### 1. Odredbe nacionalnog prava

Administrativnoprotsesualen kodeks (Zakon o upravnom postupku), članci 21. i 54., članak 57. stavak 1. i članak 58.

Zakon za podpomagane na zemedelski proizvođitelji (Zakon o potpori poljoprivrednicima), članak 41., članak 43.

Naredba N°7 ot 24.02.2015 za prilagane na mjarka 10 „Agroekologia i klimat” ot Programata za razvitie na selskite rajoni za perioda 2014 – 2020 (Uredba br. 7. ot 24. veljače 2015. o primjeni mjere 10 „Poljoprivreda, okoliš i klimatski uvjeti” programa za ruralni razvoj koji obuhvaća razdoblje ot 2014. do 2020.), članci 50. i 52.

## 2. Nacionalna sudska praksa

Sud koji je uputio zahtjev smatra da sudska praksa Varhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud, Bugarska) nije usklađena u pogledu pitanja predstavlja li propust nadležnog tijela da donese odluku o poljoprivrednikovu zahtjevu za potporu prešutno odbijanje. U većem dijelu sudske prakse tog suda polazi se ot tog da nije riječ ot takvom odbijanju zato što u nacionalnom pravu nije određen rok za donošenje odluke. Člankom 75. Uredbe br. 1306/2013 predviđa se rok za plaćanje, ali ne i za odobrenje ili odbijanje isplate zatražene potpore upravnim aktom. U stavku 2. te odredbe nije uređen rok za provedbu provjera. Istodobno, u nekim se presudama Varhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) upućuje na to da bi pretpostavka da nije riječ ot prešutnom odbijanju dovela ot toga da se određenim poljoprivrednicima koji su zatražili potporu, uskraćuje pravna zaštita u slučaju da nadležno tijelo propusti djelovati.

### Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 „AGRO – EKO 2013” EOOD je trgovačko društvo koje proizvodi poljoprivredne proizvode i registrirano je kao poljoprivrednik.
- 2 Društvo je podnijelo zahtjev za potporu ot UIN brojem (jedinostveni identifikacijski broj) 04/210518/78639 za kampanju 2018. u okviru programa ruralnog razvoja ot 2014. do 2020. i tim zahtjevom traži potporu u okviru sljedećih programa: „Program jedinstvenih plaćanja ot površini”, „Program preraspodijeljenog plaćanja”, „Program plaćanja za poljoprivredne prakse koje povoljno utječu na klimu i okoliš – zelena izravna plaćanja”, „Program vezane potpore za ovce i/ili koze ot selektivnim nadzorom”, „Program vezane potpore za voće”, „Program vezane potpore za povrće”, „Program vezane potpore za proteinske usjeve”, „Nacionalni prijelazni program potpore za poljoprivredne površine ot hektaru”, „Nacionalni prijelazni program potpore za ovce i/ili koze, vezani za proizvodnju”, mjera 10 „Poljoprivreda, okoliš i klimatski uvjeti”, „Odšteta za planinska područja” i „Odšteta za ostala područja sa značajnim prirodnim ograničenjima”. Zahtjevu za potporu bili su priloženi potrebni dokumenti, a podaci navedeni u tim dokumentima automatski su provjereni.
- 3 Nad jednim dijelom parcela kojima gospodari „AGRO – EKO 2013” EOOD provedene su provjere na licu mjesta, pri čemu se utvrdilo da su ispunjeni uvjeti za dodjelu potpore.

- 4 Društvo „AGRO – EKO 2013” EOOD zaprimilo je isplatu zahtijevane potpore u skladu s programima i mjerama uz iznimku mjere 10 „Poljoprivreda, okoliš i klimatski uvjeti”, a da mu pritom nije dostavljena pisana obavijest.
- 5 Društvo je u zahtjevu od 21. veljače 2020., identifikacijski broj 02-040-2600/3712#4, koji je podnijelo izvršnom direktoru DFZ-a zahtijevalo da se plaćanja koja se temelje na zahtjevu za potporu pod UIN brojem 04/210518/78639 za kampanju 2018. u okviru programa ruralnog razvoja za razdoblje od 2014. do 2020. izvrše u pogledu mjere 10 „Poljoprivreda, okoliš i klimatski uvjeti”. Odluka o tom zahtjevu nije dostupna.
- 6 Tijekom sudskog postupka, na raspravi održanoj 24. lipnja 2020. dostavljen je dopis pod brojem 02-040-2600/37121/5/09.03.2020 kojim se zahtijeva ponovni izračun zahtjeva za potporu pod UIN brojem 04/210518/78639 za kampanju 2018. u okviru programa ruralnog razvoja za razdoblje od 2014. do 2020. u pogledu mjere 10 „Poljoprivreda, okoliš i klimatski uvjeti”, te je zatraženo izdavanje pisane obavijesti o odobrenju i isplati potpore u pogledu te mjere. Razlog zašto je zatražen novi izračun jest drugi dopis Direkcije „Tehnički inspektorat” (Uprava „tehnički inspektorat”) od 8. studenoga 2019. o provjeri određene parcele. Do završetka dokaznog postupka nisu dostavljene informacije o primitku odgovora na dopis, pokretanju upravnog postupka, ispravku i donošenju pisane odluke o dodjeli potpore. Iz izvotka iz baze podataka koji je tuženik priložio proizlazi da do završetka dokaznog postupka 20. siječnja 2021. nije izvršeno plaćanje u pogledu zahtijevane potpore u skladu s mjerom 10 za kampanju 2018. Iz toga također proizlazi da iznos koji je zatražen u skladu s tom mjerom nije odobren.

### **Glavni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 7 Tužitelj smatra da je riječ o tome da je izvršni direktor DFZ-a prešutno odbio zahtjev za potporu pod UIN brojem 04/210518/78639 za kampanju 2018. u okviru programa ruralnog razvoja za razdoblje od 2014. do 2020., koja se odnosi na mjeru 10 „Poljoprivreda, okoliš i klimatski uvjeti”. Odluku treba donijeti u okviru roka iz članka 75. stavka 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike zato što tužitelj nije bio obaviješten o tome da su osim provjera na licu mjesta koje su u njegovu slučaju provedene potrebne još i dodatne provjere.
- 8 Tuženik polazi od pretpostavke da nije riječ o prešutnom odbijanju izvršnog direktora DFZ-a ako postoji obveza donošenja zasebnog upravnog akta. Prešutno odbijanje nije dopušteno ni zato što za odluku upravnih tijela nije predviđen rok za donošenje odluke.

### Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 Činjenično stanje nije sporno među strankama. Tužitelj je podnio zahtjev za potporu za kampanju 2018. o kojem tijelo nije odlučilo u pisanom obliku i plaćanje u pogledu mjere 10 nije izvršeno. Ne postoji tuženikov upravni akt kojim se nalaže prekid upravnog postupka pokrenutog na temelju zahtjeva ili provedba dodatnih provjera koje su potrebne.
- 10 Stranke se u biti spore o tome je li tuženik prešutno odbio potporu za kampanju 2018.
- 11 U kontekstu stroge primjene pravila predviđenih Administrativnoprotsesualen kodeksom (Zakon o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: APK) o donošenju pojedinačnih upravnih akata (o takvom je aktu nedvojbeno riječ kad upravno tijelo odlučuje o tome jesu li ispunjeni uvjeti za isplatu zahtijevane potpore u skladu s programima i mjerama potpore), rok za izdavanje pisane obavijesti iznosi do 14 dana od datuma podnošenja zahtjeva za potporu. Očito je da rok od 14 dana u skladu s APK-om nije dovoljan kako bi se provela provjera uvjeta prihvatljivosti za potporu. U tim bi se okolnostima za svaki zahtjev morao izraditi dokument o prekidu postupka. S obzirom na protok dokumenata koji otežava postupke ispitivanja zahtjeva za potporu u pogledu izravnih plaćanja, sudska je praksa isključila primjenu rokova u skladu s APK-om u postupcima donošenja individualnih upravnih akata o podnesenim zahtjevima za potporu u pogledu izravnih plaćanja.
- 12 Istodobno se materijalnopравnim propisima ne utvrđuju posebni rokovi za izdavanje pisanih obavijesti o autorizaciji i isplati zahtijevanih potpora u skladu s programima i mjerama potpore. Osim toga, Zakonom za podpomagane na zemedelskite proizvođiteli (Zakon o potpori poljoprivrednicima) ne predviđa se čak ni donošenje zasebnog upravnog akta o podnesenom zahtjevu za potporu. U članku 43. tog zakona riječ je o „izravnim plaćanjima” te se pritom utvrđuju uvjeti za provođenje, odbijanje ili smanjenje plaćanja. Taj zakonodavni pristup u skladu je s uredbama br. 1306/2013 i 1307/2016 u kojima se zahtjevi za potporu navode kao „zahtjevi za prava na plaćanje” i u kojima se utvrđuju rokovi isplata.
- 13 U podzakonskoj odredbi o uvjetima koji se odnose na mjeru 10 „Poljoprivreda, okoliš i klimatski uvjeti” utvrđuje se obveza agencije za plaćanje (DFZ) da u pisanom obliku obavijesti poljoprivrednika, pri čemu ta obveza nije vremenski ograničena, a informacije koje se poljoprivredniku stavljaju na raspolaganje obuhvaćaju pisanu obavijest o isplaćenim potporama.
- 14 Istodobno, na internetskim stranicama agencije za plaćanje (DFZ) objavljuje se svako plaćanje izvršeno u okviru pojedinačne mjere, tako da se poljoprivrednici i putem medijima obavješćuju o izvršenim plaćanjima.
- 15 Budući da upravno tijelo upotrebljava pojmove „autorizacija”, „odobrenje” i „plaćanje” kao pojedinačne elemente postupka konačne obrade zahtjeva za potporu, dok Uredba br. 1306/2013 ne sadržava zahtjev u skladu s kojim se

postupak ispitivanja zahtjeva za prava na plaćanje treba zaključiti donošenjem zasebnog upravnog akta, ovo vijeće smatra da treba pojasniti prirodu roka iz članka 75. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 i pojma „plaćanje” koji se u njemu upotrebljava.

- 16 Sud koji je uputio zahtjev smatra da ispitivanje zahtjevâ za izravna plaćanja koje nije određeno rokom nije u skladu s načelom dobre uprave utvrđenim u Povelji Europske unije o temeljnim pravima. Povelja je u ovom slučaju primjenjiva jer propise Unije provode i upravna tijela i ovaj sud. Što se tiče pravne zaštite i mogućnosti plaćanja potpore koju priznaje sud, zabrinjavajuće je da od kampanje 2016. do danas nije izdana nijedna pisana obavijest o izravnim plaćanjima, kao što to proizlazi iz podataka o nedostavljenim pisanim obavijestima koji su objavljeni na tuženikovim internetskim stranicama.
- 17 Sudu koji je uputio zahtjev nije poznata sudska praksa Suda Europske unije koja se odnosi na tumačenje članka 75. Uredbe br. 1306/2013 s obzirom na pravo na dobru upravu kad je riječ o odredbama prava Unije koje država članica provodi u smislu članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.