

Povreda upravnih postupaka: Predmeti grantova za poljoprivrednike

Uvod

Dodela grantova i subvencija ostaje jedno od najosetljivijih pitanja još od uvođenja prvih šema podrške sektoru poljoprivrede 2009. godine, kada je Skupština Republike Kosovo usvojila Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju.¹ Ovaj zakon, koji je već stavljen van snage, predstavlja važan korak ka institucionalizaciji finansijske pomoći poljoprivrednicima i podsticanju seoskog razvoja. Trenutno, funkcionisanje ovog sektora uređuje novi Zakon o poljoprivredi² i širi pravni i regulatorni okvir koji ima za cilj da poboljša ove procese.

Međutim, ovaj sistem se često susreće sa konstantnim izazovima i zapaženim skandalima. Slučaj koji je u javnosti poznat kao „Subvencije 2021”, gde je 78 visokih funkcionera Agencije za razvoj poljoprivrede uhapšeno zbog zloupotrebe finansijskih sredstava, obeležio je vrhunac sumnji u zloupotrebu i netransparentnost u upravljanju novcem iz javne kase.³ Štaviše, izveštaji Nacionalne kancelarije za reviziju (NKR) su u kontinuitetu naglašavali izazove u upravljanju grantovima i subvencijama, prepoznajući nedelotvorne prakse i nepoštovanje postupaka.⁴

Za razliku od ovih slučajeva prisutnih u javnosti, ovaj kratki izveštaj obrađuje dva upravna predmeta propraćena u Osnovnom sudu u Prištini, u kojima su poljoprivrednici osporili upravne odluke Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (u daljem tekstu: Ministarstvo poljoprivrede) i Agencije za razvoj poljoprivrede (ARP). Ovi slučajevi, iako ne uključuju optužbe o

1 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 03/L-098 o poljoprivredi i ruralnom razvoju, stavljen van snage 30.03.2023. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=71733>

2 Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 08/L-072 o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=71733>

3 Paparaci.com. "Aksioni "Subvencionet" vuri në pranga 78 persona", 3. decembar 2021. Dostupan na: <https://paparaci.com/32143/aksioni-subvencionet-vuri-ne-pranga-78-persona/>

4 Nacionalna kancelarija za reviziju. Izveštaj o reviziji učinka: „Proces upravljanja grantovima i subvencijama u sektoru poljoprivrede”, maj 2019. Dostupan na: https://www.zka-rks.org/cms/uploads/2019/05/2019_05_07_Procesi_i_menaxhimit_te_granteve_dhe_subvencioneve_ne_bujqesi.pdf

*Ovaj kratak izveštaj priređen je na albanskom jeziku. U slučaju javljanja bilo kakvih nejasnoća u ovoj prevedenoj i prilagođenoj verziji, molimo vas konsultujte original, Shkeljet e procedurave administrative: Rastet me grantet e fermerëve

zloupotrebi sredstava ili korupciji, ukazuju na druge važne probleme, kao što su nepoštovanje zakonskih postupaka i odsustvo transparentnosti. Posledično, ovi javni organi su naneli znatnu štetu poljoprivrednicima, primoravajući ih da pravdu potraže na sudu. Isti oslikavaju tekuće izazove sa kojima se poljoprivrednici suočavaju kada podnose prijave za finansijsku podršku i naglašavaju navode o nepravdi i odsustvu transparentnosti u procesima odlučivanja u javnim institucijama.

Svrha je ovog izveštaja da istakne važnost poštovanja zakonskih postupaka, podsticanjem građana da krenu zakonskim putem svaki put kada javni organi ne ispoštuju njihova prava. Izveštaj sadrži kratku prezentaciju pravnog okvira koji uređuje dodelu grantova i subvencija i upravni postupak koji pogođene strane treba da ispoštuju do podnošenja predmeta na sudu, a istovremeno predstavlja ilustraciju dva predmeta praćena na sudu. Na kraju, izveštaj nudi zaključke i preporuke koje imaju za cilj da poboljšaju upravne postupke i ispoštuju prava građana.

Pravni okvir i upravni postupak

Vlada Kosova podržava poljoprivredni sektor direktnim finansijskim sredstvima, u vidu subvencija i grantova, na osnovu Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju.⁵ Ovim fondovima raspolaže Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja. Ministarstvo izrađuje kratkoročne, srednjoročne i dugoročne programe razvoja za podršku poljoprivrednim projektima.

Ključna institucija u okviru Ministarstva poljoprivrede je Agencija za razvoj poljoprivrede, koja je odgovorna za sprovođenje mera na polju poljoprivrede i ruralnog razvoja. Takođe, Ministarstvo poljoprivrede svake godine usvaja administrativna uputstva o direktnim isplatama, koja propisuju pravila, kriterijume podobnosti i postupke za finansijsku podršku poljoprivrednicima koji se za njih prijave.

U oba praćena predmeta, tužioci su ispoštovali sve zakonske postupke, pre pokretanja svojih predmeta na sudu. Nakon što su upoznati sa odlukama Ministarstva poljoprivrede i ARP-a, izjavili su žalbu Žalbenoj komisiji ovog ministarstva, a u odsustvu sprovođenja odluka ove komisije od strane ministarstva, u nastavku su se obratili Odeljenju za upravne poslove Osnovnog suda u Prištini, kako to predviđa Zakon o upravnim sporovima.

Ovaj zakon propisuje mogućnost pokretanja upravnog spora protiv:

- upravnog akta donetog u drugostepenom upravnom postupku.
- prvostepenog upravnog akta, na koji nije dozvoljena žalba u upravnom postupku.⁶

Takođe, upravni spor može se pokrenuti i kada nadležni organ nije doneo odnosni upravni akt po zahtevu ili žalbi stranke, pod uslovima propisanim ovim zakonom.⁷

⁵ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 08/L-072 o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/Act-Detail.aspx?ActID=71733>

⁶ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 03/L-202 o upravnim sporovima. Član 13. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=85181>

⁷ Ibid, član 14.

Prvi predmet: Žalbena komisija je uvažila zahtev tužioca i predmet vratila na ponovno razmatranje prvostepenom organu, Ministarstvu poljoprivrede. Međutim, ovaj organ je odbio da sprovede odluku Komisije, zanemarujući njene predloge. Shodno tome je tužilac odlučio da odluku Ministarstva poljoprivrede pobije na sudu.

Drugi predmet: Nakon ponovljenih odbijanja upravnih organa, Ministarstva poljoprivrede – ARP i Žalbene komisije, ovaj tužilac se obratio sudu pokretanjem upravnog postupka, kako to propisuje Zakon o upravnim sporovima (ZUS).

Prema ZUS, „U upravnom sporu se može tražiti i vraćanje oduzetih stvari i naknada štete prouzrokovane tužiocu izvršenjem pobijenog akta”.⁸

U oba slučaja, tužioci su tražili i da im se ispuni pravo na zateznu kamatu od 8% shodno Zakonu o obligacionim odnosima, koji propisuje: „Obaveza naknade štete smatra se dospelom od trenutka nastanka štete”,⁹ kao i: „Iznos zatezne kamate je osam procenta (8%) godišnje, osim ako nije drugačije određeno posebnim zakonom.”¹⁰

Predmet 1

Tužba L.S.A. protiv ARP-a pri Ministarstvu poljoprivrede, usled odbijanja finansijske podrške nakon druge terenske inspekcije

U ovom upravnom sporu, Osnovni sud u Prištini je presudio u korist poljoprivrednika L.S.A, poništavajući odluku Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja i Agencije za razvoj poljoprivrede da odbiju finansijsku podršku na osnovu ugovora koji je prvobitno zaključen između stranaka.

Poljoprivrednik je podneo zahtev za finansijsku podršku, u poljoprivredi i ruralnom razvoju u 2020. godini, u sklopu mere 101, pod-mera 101.2.1: Investicije u povrće i staklenike za projekat „Podizanje plastenika od 0.21 ha i navodnjavanje“, a nakon administrativne kontrole, procene i prve terenske kontrole, projekat je usvojen od strane ARP pri Ministarstvu poljoprivrede. Prema ugovoru, Ministarstvo bi finansiralo 65% vrednosti projekta, koji je iznosio 29,646 evra. Ovim ugovorom, poljoprivredniku je dat avans od 9,634.95 evra za izgradnju staklenika, shodno biznis planu.

Međutim, nakon druge inspekcije na terenu, ARP, odnosno inspektori, su konstatovali da je metalna konstrukcija staklenika bila polovna, što je dovelo do odbijanja dalje isplate. Ovu odluku o odbijanju naknadno je potvrdila Žalbena komisija Ministarstva septembra 2021. godine, koja je predmet prosledila na ponovno razmatranje i odlučivanje ARP-u. Međutim, ARP nije uzeo u obzir ovu odluku Komisije i ponovo je odbio zahtev poljoprivrednika.

⁸ Ibid, član 17.

⁹ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-147 o obligacionim odnosima, član 170. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2828>

¹⁰ Ibid, član 382.

Nezadovoljan poljoprivrednik je s tim u vezi, podneo tužbu Osnovnom sudu, u kojoj je argumentovao da je ARP prekršio zakonske odredbe i da je prilikom druge inspekcije netačno utvrdio činjenično stanje. On je dao na uvid privatno veštačenje, koje je potvrdilo da je materijal korišćen za staklenik bio nov. Žalbena komisija Ministarstva poljoprivrede prihvatila je ovo veštačenje, bez ikakvih prigovora. Takođe, ministarstvo nije predložilo druge dokaze, poput fotografija sa terena, kojima bi osporilo nalaz veštačenja.

Sud je, nakon razmatranja dokaza, došao do zaključka da je Ministarstvo poljoprivrede načinilo proceduralne greške i nije pribavilo dovoljno dokaza u prilog svoje odluke. Izveštaj građevinskog veštaka, koji je poljoprivrednik podneo, potvrdio je da je metalna konstrukcija bila nova i da je promena njene boje nastupila kao posledica atmosferskih uslova. Veštak je izjavio da materijal nije bio star, već da je promenio boju usled uticaja prirodnih elemenata. Procena koja je obavljena na terenu je potvrdila da je konstrukcija izgrađena godinu dana pre i da njen životni vek iznosi od 20 do 40 godina, u zavisnosti od debljine pocinkovane konstrukcije.

Sud je ovo veštačenje ocenio pouzdanijim i stručnijim u odnosu na izveštaj inspektora ministarstva. Istovremeno je napomenuo da inspektori ARP-a nisu obavili stručna merenja debljine cinka i nisu dokumentovali stanje staklenika fotografijama, niti su tražili dodatne informacije od poljoprivrednika. Ocenjeno je da su ovi nedostaci neprofesionalni i jednostrani, i da ne ispunjavaju standarde objektivne inspekcije.

S druge strane, iako je tužena prihvatila veštačenje suda, nije ga osporila dokazima niti je predložila drugo veštačenje za osporavanje nalaza.

Sud se u svojoj odluci pozvao na Zakon o izmeni i dopuni Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju¹¹ i Administrativno uputstvo Ministarstva poljoprivrede o merama i kriterijumima podrške ruralnom razvoju za 2020-2021.¹² Prema ovom uputstvu, troškovi polovne mašinerije i opreme su neprihvatljivi, ali je sud konstatovao da ministarstvo nije utvrdilo da je upotrebljeni materijal bio takav.¹³

Sud je uzeo u razmatranje i druge materijalne dokaze i pravosnažnom odlukom je poništio odluku Ministarstva kao nezakonitu, primoravajući ga da isplati iznos od 9,634.95 evra uz zateznu kamatu od 8% zaračunatu od dana podnošenja tužbe 26. oktobra 2021. godine.¹⁴

11 Službeni list Republike Kosovo, Zakon br. 04/L-090 o izmeni i dopuni Zakona br. 03/L-098 o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=71733>

12 Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja. Administrativno uputstvo (MPŠRR) br. 02/2020 o merama i kriterijumima podrške ruralnom razvoju za 2020-2021. Dostupan na: https://www.mbpzhr-ks.net/repository/docs/PDF_Nr_02_2020_UA_20072020.pdf

13 Ibid, član 33.

14 Odluka Osnovnog suda u Prištini, A. br. 2536/2021. Od dana: 15.05.2024.

Predmet 2

Tužba E.V. protiv ARP-a pri Ministarstvu poljoprivrede, usled odbijanja finansijske podrške kao posledica tehničke greške u dokumentaciji

U ovom predmetu, sudski i upravni postupak za poljoprivrednika E.V. i dalje je u toku, i obuhvata produženi period od oko 7 godina, tokom kojih je predmet prošao kroz odluke na nekoliko nivoa suda. Prvobitno, Osnovni sud u Prištini je presudio u korist poljoprivrednika, poništavajući odluku Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja i Agencije za razvoj poljoprivrede kojom je odbijena finansijska podrška za realizaciju njegovog poljoprivrednog projekta. Ovom odlukom je potvrđeno da tehnička greška sadržana u dokumentaciji nije činila zakonit osnov za odbijanje njegove prijave.

Poljoprivrednik se prijavio za finansijsku podršku za poljoprivredne projekte u 2017. godini i rangirao se na prvom mestu na listi dobitnika grantova. Međutim, njegova prijava je odbijena usled tehničke greške u dokumentaciji. E.V. je tim povodom izjavio žalbu Žalbenoj komisiji Ministarstva poljoprivrede, koja je žalbu usvojila i vratila predmet na ponovno razmatranje i odlučivanje, što prvostepeni organ nije uzeo u obzir i odbio ga je ponovo.

Tek nakon ovoga, E.V. je podneo tužbu sudu, sa navodima da odbijanje njegove prijave nema nikakav pravni osnov, imajući u vidu da je tužilac rangiran na prvom mestu na listi korisnika grantova, isključujući tehničku grešku u prijavi gde je umesto prezimena V, napisano A, a što se, prema tuženoj, ne može smatrati razlogom za odbijanje žalbe, budući da tužilac nikada nije obavešten od strane tužene o tehničkoj grešci, da bi je mogao ispraviti, premda se nalazi samo na prvoj stranici prijave.

S druge strane, tužena je u potpunosti osporila tužbeni zahtev tužioca, obrazlažući da je do odbijanja prijave tužioca došlo u fazi administrativnog razmatranja, što je prva faza i uslov za prelazak u druge faze. Prema navodima tužene, tužbeni zahtev za naknadu štete i izgubljene dobiti je pravno neprihvatljiv, imajući u vidu da nije zaključen nikakav ugovorni odnos, predviđen zakonom i podzakonskim aktima o obaveznim kontrolama na licu mesta.

Sud je, na glavnom ročištu održanom 15. marta 2023. godine, tokom izvođenja dokaza, konstatovao da su odluke Ministarstva poljoprivrede i ARP-a bile nezakonite. Sud je naglasio da tehnička greška nije činila dovoljan osnov za odbijanje i da organi vlasti nisu ispunili zakonske standarde za upravne akte, propisane Zakonom o opštem upravnom postupku (ZOUP), konkretno članove 47 i 48 koji propisuju obavezne elemente koje jedan upravni akt mora sadržati.¹⁵

¹⁵ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 05/L -031 o opštem upravnom postupku, članovi 47 i 48. Dostupan na: <https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12559>

Kada je reč o navodima Ministarstva poljoprivrede da prvobitno nije zaključen ugovorni odnos, sud je na osnovu spisa predmeta utvrdio da je do toga došlo usled pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja na strani tužene. Štaviše, sud je konstatovao da je Žalbena komisija ovog ministarstva prvobitno uvažila žalbu tužioca kao osnovanu i da je predmet uputila na ponovno razmatranje. Međutim, žalba je po drugi put odbijena, bez dovoljnog obrazloženja.

Ministarstvo poljoprivrede je odlukom Osnovnog suda obavezano da poljoprivredniku nadoknadi iznos od 98,200 evra, u koji je uračunata materijalna šteta, izgubljena dobit i zatezna kamata od 8% za period od četiri godine od dana podnošenja tužbe 28. decembra 2017. godine do konačne isplate.¹⁶ Međutim, predmet se nije tu završio.

Poljoprivrednik E.V. je, nezadovoljan ovom odlukom, izjavio žalbu Apelacionom sudu u kojoj je tražio da se odluka preinači tako da uključi dodatnu naknadu od 71,575 evra (ukupno 134,300 evra), na osnovu finansijskog veštačenja koje je obavila stranka a sud odobrio, koje je predstavljalo finansijsku procenu njegovih dodatnih gubitaka. Apelacioni sud je žalbu ocenio osnovanom, konstatujući da Osnovni sud nije dao dovoljno obrazloženje kada je odlučio da zahtev tužioca ne uvaži u potpunosti. Ovaj sud je našao da je Osnovni sud načinio bitne povrede odredaba Zakona o opštem parničnom postupku (ZOPP), konkretno članova 183 i 184, time što nije jasno obrazložio svoje odluke. Iz tog razloga, predmet je vraćen na ponovno suđenje prvostepenom sudu.¹⁷

U ovom trenutku, predmet je i dalje u toku u Osnovnom sudu, koji mora da postupi po smernicama Apelacionog suda i u potpunosti razmotri zahtev tužioca.

¹⁶ Odluka Osnovnog suda u Prištini, A. br. 2214/17. Od dana: 15.05.2024.

¹⁷ Odluka Apelacionog suda u Prištini, AA. br. 442/2023. Od dana: 13.06.2024.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U oba propraćena predmeta, sudovi su poništili odluke Ministarstva poljoprivrede i ARP-a usled nepoštovanja upravnih postupaka u skladu sa zakonima. Ovo je potvrdilo da državna uprava koja ne poštuje zakonske postupke može naneti znatnu štetu građanima i privrednim subjektima, u ovom konkretnom slučaju poljoprivrednicima, kao i samoj državi, svojom obavezom da isplate naknade u koje se obračunava i zatezna kamata od 8% propisana Zakonom o obligacionim odnosima.¹⁸ Organi javne vlasti su prekršili odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, konkretno članove 47 i 48 koji propisuju obavezu uključivanja određenih elemenata u upravni akt.

- **Prvi predmet:** Osnovni sud je poništio odluku organa uprave, usled greške inspektora ministarstva na terenu, koji su pogrešno ocenili činjenično stanje.
- **Drugi predmet:** Usled tehničke greške u dokumentaciji, tužiocu je odbijena finansijska podrška za poljoprivredne projekte. Organi javne vlasti nisu obavestili stranku o mogućnosti ispravke ove greške, kako to propisuje administrativno uputstvo. Ovaj postupak je u konačnici doveo do sudskog procesa koji je trajao oko sedam godina i još uvek nije priveden kraju. Razlog za to su nedovoljno obrazložene odluke Osnovnog suda, koje su dovele do toga da je predmet u dva navrata upućivan Apelacionom sudu, koji ga je dva puta vraćao prvostepenom sudu na ponovno suđenje.

Na osnovu praćenja ovih predmeta, daju se sledeće preporuke:

1. Agencija za razvoj poljoprivrede pri Ministarstvu poljoprivrede, treba da ispoštuje odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, konkretno članove 47 i 48, kako bi obezbedila tačnost i zakonitost upravnih akata.
2. Agencija za razvoj poljoprivrede pri Ministarstvu poljoprivrede mora striktno da primeni administrativna uputstva koja izrađuje, obaveštavajući stranke o mogućnosti ispravke tehničkih grešaka, kao što propisuju podzakonski akti, kao što je Administrativno uputstvo o merama i kriterijumima podrške ruralnom razvoju.
3. Osnovni sud, Odeljenje za upravne poslove, treba da izbegne odugovlačenje postupka, poput onog koje je nastupilo u drugom predmetu, i da se postara da se predmeti više ne vraćaju sa viših instanci. U tu svrhu mora jasno da obrazloži svoje odluke, u skladu sa odredbama Zakona o parničnom postupku, konkretno članovima 183 i 184.

¹⁸ Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-147 o obligacionim odnosima, član 382. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2828>