

Ружа УРОШЕВИЋ
судија Ујравној суда

ОДБАЦИВАЊЕ РЕГИСТРАЦИОНЕ ПРИЈАВЕ

Резиме

Доношењем закључка о одбацивању рејисџирационе пријаве Рејисџираџор је решио по пријави. Досџављање докуменџације пројисане Законом, која уз пријаву није досџављена и подношење усајлашене рејисџирационе пријаве, не предџавља уређење захџева – поднеска из члана 58 Закона о ојиџијем ујравном поџиујку, већ подношење нове рејисџирационе пријаве којом се покреће нови поџиујак за рејисџираџију подаџака из рејисџирационе пријаве. Предносџи оваквој поџиујка је у поме шџо су порошкови новој поџиујка ујпола мањи и шџо се подносопоу пријаве јаранџије пориорџијетџи раније поднеџе пријаве.

Кључне речи: *рејисџирациона пријава, недосџаци, закључак, усајлашена пријава, жалба.*

Поступак регистраџије привредних субјеката, почев од подношења регистрационе пријаве Агенџији за привредне регистре, па до објављивања регистрованих података, прописан је Законом о регистраџији привредних субјеката¹ (у даљем тексту: Закон). Иако овим Законом није прописано да ће се на питања поступка која њиме нису регулисана примењивати правила поступка прописана Законом о општем управном поступку, у пракси је чест случај да се у поступку регистраџије привредних субјеката сходно примењују правила општег управног поступка, па чак и кад нема услова за сходну примену овог закона.

1 Службени гласник РС, бр. 55/2004 и 61/2005.

I Решавање Регистратора

Регистратор решава по поднетој регистрационој пријави решењем или закључком. Закључком одбацује регистрациону пријаву, с тим што, по изричитој одредби Закона, не може да одбаци регистрациону пријаву ако је поднета у складу са Законом. Закључак о одбацивању регистрационе пријаве доноси Регистратор у року од пет дана од дана подношења пријаве, ако утврди да нису испуњени услови из члана 22 Закона, и то:

- да није надлежан да поступа по регистрационој пријави;
- да је пријаву поднело неовлашћено лице;
- да пријава не садржи све податке у складу са овим Законом;
- да уз регистрациону пријаву није приложена сва документација утврђена Законом;
- да уз регистрациону пријаву није приложен доказ о уплати накнаде за регистрацију;
- да подаци који су унети у регистрациону пријаву нису истоветни са подацима у документацији приложеној уз пријаву; и
- да уз регистрациону пријаву није поднета сагласност која је законом прописана као услов за тражену регистрацију.

У пракси су најчешћи случајеви одбацивања регистрационе пријаве због тога што је пријаву поднело неовлашћено лице, што уз пријаву није приложена сва документација утврђена Законом, или што уз регистрациону пријаву није поднета сагласност која је законом прописана као услов за тражену регистрацију.

II Подношење пријаве од неовлашћеног лица

У пракси су чести случајеви одбацивања регистрационе пријаве са разлога што је пријаву поднело лице које није овлашћено за подношење. Вероватно постоје и случајеви усвајања захтева из регистрационе пријаве коју је поднело неовлашћено лице, но међу њима је свакако јединствен случај усвајања захтева из регистрационе пријаве коју је поднео, и захтев из пријаве усвојио, сам Регистратор.

„Из списка предмета се види да су решењем првостепеног органа БД. 130286/2006 од 25.7.2006. године регистроване промене података о тужиоцу, као привредном субјекту уписаном у Регистар привредних субјеката и то: промена оснивачког капитала привредног друштва и промена оснивача. У уводу и образложењу овог решења наведено је да је решење донео регистратор, решавајући по службеној дужности, а у

диспозитиву решења је констатовано да се усваја захтев подносиоца регистрационе пријаве и да се у Регистар привредних субјеката региструју промене података о тужиоцу, као привредном субјекту уписаном у Регистар привредних субјеката. У списима предмета се налази потврда Агенције за привредне регистре Републике Србије о примљеном захтеву за промену података Привредног друштва у Регистар бр. 130286, којом се потврђује да је регистратор ММ дана 25.7.2006. године поднео регистрациону пријаву под наведеним бројем за промену података Привредног друштва „ЗТ“ (промена основног капитала и промена оснивача) у Регистар привредних субјеката. У списима се налази и поднесак Акцијског фонда Републике Србије бр. 5384-2/06 од 23.6.2006. године, насловљен Агенцији за привредне регистре, господину ММ, у коме је наведено да се, информисаности ради, у прилогу доставља допис Акцијског фонда од 23.6.2006. године упућен „ЗТ“ Д.О.О. Златибор, везано за Скупштину друштва заказану за 24.6.2006. године. Првостепено решење БД. 130286/2006 од 25.7.2006. године, донето је с позивом на одредбе чл. 23 и 25 Закона о регистрацији привредних субјеката (*Службени гласник РС*, бр. 55/04, 61/05), а решење је потписао регистратор ММ.

Код оваквог стања ствари, Врховни суд Србије налази да је диспозитив првостепеног решења супротан уводу и образложењу тог решења, да је решење донето супротно одредбама чл. 23 и 25 Закона о регистрацији привредних субјеката, којима је прописано да се решењем усваја захтев из регистрационе пријаве, ако су испуњени услови за регистрацију из члана 22 овог Закона и да регистратор у року од 5 дана од дана подношења регистрационе пријаве доноси решење којим се захтев из регистрационе пријаве усваја и регистрацију без одлагања спроводи у Регистар.

Из садржине цитираних одредби Закона о регистрацији привредних субјеката не произлази овлашћење регистратора да по службеној дужности одлучује о упису података у Регистар, нити из одредбе члана 10 и 18 истог Закона произлази овлашћење регистратора да подноси регистрационе пријаве за упис у регистар података о привредним субјектима.

Изложене недостатке првостепеног поступка тужени орган у оспореном решењу није правилно оценио и отклонио, већ је нашао да су се стекли услови из члана 27 став 6 тачка 3 Закона о регистрацији привредних субјеката да се жалба одбије. У образложењу оспореног решења тужени орган се позвао на одредбе члана 5 став 1 и члана 8 Закона о општем управном поступку, којима је прописана обавеза органа који поступају у управним стварима да решавају на основу овог закона и других прописа, као и да у поступку утврде све одлучне

чињенице. Тужени орган се, такође, позвао и на одредбу члана 22 Закона о регистрацији привредних субјеката, којом је прописано да, по пријему регистрационе пријаве, регистратор, између осталог, проверава да ли регистрациона пријава садржи све податке у складу са овим законом и да ли је уз регистрациону пријаву приложена сва документација утврђена законом цитирајући при том и одредбу члана 25 став 1 истог Закона, којом је прописано да ако регистратор утврди да су испуњени услови за регистрацију из члана 22 овог Закона, доноси решење којим се захтев из регистрационе пријаве усваја и регистрација без одлагања спроводи у Регистар. Истовремено, тужени орган у образложењу решења констатује да је првостепени орган по службеној дужности донео ожалбено решење, којим је у Регистар привредних субјеката уписао промену оснивача и капитала на основу решења Министарства за привреду и приватизацију бр. 693-1/2000-23 од 2.4.2002. године, по обавештењу упућеном Агенцији за привредне регистре од стране Акцијског фонда Републике Србије дана 25.7.2006. године, које се не налази у списима предмета, не наводећи прописе из којих произлази овлашћење регистратора да о упису ових промена одлучује по службеној дужности.²

III Недостављање документације утврђене законом

Према одредби члана 5 Закона у Регистар се уписује оснивање, повезивање и престанак привредног субјекта, статусне промене и промене правне форме тог субјекта, подаци о привредном субјекту од значаја за правни промет, подаци у вези са поступком ликвидације и стечајним поступком, као и други подаци одређени законом. У члану 6 су таксативно наведени подаци о привредном субјекту које Регистар обавезно садржи, подаци које Регистар садржи уколико они постоје, подаци које Регистар садржи када је у питању страном физичко или правно лице, као и подаци које Регистар може да садржи, ако то захтева привредни субјект. Како је реч о веома значајним подацима о привредном субјекту који се уносе у регистрациону пријаву, неопходно је да ови подаци буду документовани, односно да произлазе из документације утврђене законом која се доставља уз регистрациону пријаву.

Регистратор, према одредби члана 22 ст. 2 Закона, није овлашћен да испитује веродостојност докумената достављених уз регистрациону пријаву, али јесте овлашћен да закључком одбаци регистрациону пријаву ако утврди да уз регистрациону пријаву није приложена сва документација утврђена законом.

2 Пресуда Врховног суда Србије У. 1166/07 од 18.6.2009. године.

„Наиме, из образложења оспореног решења и списка предмета произлази, а тужилац не спори, да уз регистрациону пријаву за превођење привредног субјекта у Регистар привредних субјеката који се води код Агенције за привредне регистре, није приложио доказ да је у регистарски уложак бр. 1-6523-00 Трговинског суда у Нишу, уписано усклађивање привредног субјекта са Законом о предузећима, што је била законска обавеза тужиоца, као подносиоца пријаве, сходно чл. 442 ст. 3 истог Закона, нити је поступио по позиву првостепеног органа да поднету пријаву допуни у року од 5 дана, тако што ће доставити недостајућу документацију – решење Трговинског суда у Нишу о услађивању организације пословања са Законом о предузећима и Законом о класификацији делатности и о регистру јединица разврставања, односно уколико такву документацију не поседује, да достави документацију о усклађивању организације и пословања, сходно чл. 452. Закона о привредним друштвима (Сл. гласник РС, бр. 125/04). Стога је правилно, и по оцени овога суда, одлучио првостепени орган када је закључком одбацио захтев тужиоца, као подносиоца регистрационе пријаве за регистрацију превођења привредног субјекта, због неиспуњености услова из чл. 22 ст. 1 Закона о регистрацији привредних субјеката.“³

„Из образложења оспореног решења и списка предмета произлази да тужилац уз регистрациону пријаву за упис промене правне форме привредног субјекта „Д“ АД С. М. није приложио документацију у смислу члана 64 став 2 Закона о регистрацији привредних субјеката, којим је прописано да се на регистрациону пријаву из става 1 тог члана сходно примењује одредбе Закона о регистрационој пријави оснивања одговарајуће правне форме привредног субјекта, у овом случају одредбе које се односе на оснивање ДОО, а према којима је тужилац био дужан да првостепеном органу достави документацију из члана 35 став 1 поманутог Закона, односно да приложи доказ о идентитету оснивача, уговор о оснивању са овереним потписима оснивача, већ је приложио само одлуку Скупштине акционара о промени правне форме из члана 64 став 1 Закона о регистрацији привредних субјеката, одлуку Скупштине акционара о измени оснивачког акта из члана 430 став 5 Закона о привредним регистрима и одлуку о именовању заступника из члана 35 став 1 тачка 5 Закона о регистрацији привредних субјеката. Стога је правилно, и по оцени овог суда, одлучио првостепени орган када је закључком одбацио захтев тужиоца, као подносиоца регистрационе пријаве, за упис промене правне форме привредног субјекта, због неиспуњености услова из члана 22 став 1 Закона о регистрацији привредних субјеката.“⁴

3 Пресуда Врховног суда Србије У. 4687/07 од 6.3.2009. године.

4 Пресуда ВСС бр. У 7173/07 од 15.10.2009. године.

IV Недостављање сагласности

Уколико је посебним законом предвиђена претходна сагласност или изјашњење неког органа, као услов за регистрацију, а таква сагласност није приложена уз регистрациону пријаву, Регистратор ће одбаци-ти регистрациону пријаву, јер нису испуњени услови за регистрацију, прописани одредбом члана 22 ст. 1 тач. 8 Закона.

Међутим, има случајева у којима претходна сагласност или изјашњење, као услов за регистрацију, нису изричито прописани законом или се на конкретан случај те законске одредбе не могу применити. То отвара Регистратору простор за процену и давање погрешних разлога за одбацивање регистрационе пријаве, чак и у ситуацији када је министарство надлежно за послове привреде, као другостепени орган у поступку регистрације привредних субјеката, претходно званично дало супротно мишљење.

„Одредбом члана 421а Закона о предузећима (*Службени лист СРЈ*, бр. 29/96... 36/02), која је остала на снази према одредби члана 456 Закона о привредним друштвима (*Службени лист РС*, бр. 125/04) прописано је да се одлуке о статусним променама и променама облика предузећа које послује већинским друштвеним капиталом не могу доносити без претходне сагласности Владе републике чланице и да су одлуке донете супротно овој одредби, ништаве.

Обзиром на утврђено чињенично стање и наведене законске одредбе и уз позив на одредбу члана 16 став 2 тачка 1 и члана 22 став 1 Закона о регистрацији привредних субјеката (*Службени лист РС*, бр. 55/04 и 61/05), којима је прописано која се документација прилаже уз пријаву и какво је поступање првостепеног органа по пријави, тужени орган је одбио жалбу тужиоца уз образложење да тужилац уз пријаву није приложио претходну сагласност Владе Републике Србије на одлуку о промени облика (правне форме) друштвеног предузећа, да мишљење Министарства привреде није битно и да је претходна сагласност Владе Републике Србије потребна у сваком случају када друштвено предузеће које послује већинским друштвеним капиталом, доноси одлуке о статусној промени или промени облика (правне форме) а да је без значаја будући облик организовања (да ли је то неки облик привредног друштва или задруге).

Одредбе наведеног члана 421а Закона о предузећима односе се на одлуке о статусним променама и променама облика предузећа. Према одредби члана 377 и чл. 378 став 1 и чл. 426 Закона о привредним друштвима, под реорганизацијом привредног друштва у смислу овог закона подразумева се статусна промена привредног друштва и промене-

на правне форме привредног друштва. Под статусном променом привредног друштва у смислу овог закона подразумева се спајање, подела и одвајање, а промена правне форме је прелазак из једне правне форме у другу, у складу са овим законом.

Обзиром на наведену одредбу Закона о предузећима и наведене одредбе Закона о привредним друштвима, не би се могао прихватити закључак туженог да је свака промена у друштвеном предузећу статусна промена у смислу одредаба Закона о привредним друштвима јер је организовање друштвеног предузећа у земљорадничку задругу предвиђено посебним законом, Законом о задругама и то одредбом члана 92. Према овој одредби, предузеће или делови предузећа која су настала на основама ранијих задруга могу са личним изјашњавањем њихових радника, задругара и коопераната, организовати у задругу у складу са одредбама овога закона (а не неког другог закона). То су друштвена предузећа чије је порекло у целини или делимчно, задружно у која је задруга ранијим статусним и организационим променама задруге, унела своју имовину.

Из напред наведеног произлази да се организовање друштвеног предузећа у задругу врши према одредби члана 92 Закона о задругама у складу са одредбама Закона о задругама, а упис задруге у Регистар привредних субјеката, по одредбама Закона о регистрацији привредних субјеката.⁵

„Осим тога, обавеза подносиоца пријаве да приложи изјашњење Акцијског фонда, у конкретном случају, и не постоји. Одредбом члана 8а став 2 Закона о Акцијском фонду (*Службени гласник РС*, бр. 38/2001 и 45/2005) прописано је, између осталог, да право гласа по основу акција које су пренете Акцијском фонду, Акцијски фонд користи приликом доношења одлуке о реорганизацији акционарског друштва. Одредбом члана 377 Закона о привредним друштвима (*Службени гласник РС*, бр. 125/2004) прописано је да се под реорганизацијом привредног друштва, у смислу тог закона, подразумева статусна промена привредног друштва и промена правне форме привредног друштва. Под статусном променом се, у смислу члана 378 истог Закона, подразумева спајање, подела и одвајање, а под променом правне форме, у смислу члана 426 тог Закона, прелазак из једне правне форме у другу. Правне форме привредних друштава су дефинисане у члану 2 став 1 истог Закона, као ортачко друштво, командитно друштво, друштво са ограниченом одговорношћу и акционарско друштво (отворено и затворено). Како из наведених одредаба закона произлази да Акцијски фонд учествује само у одлучивању о реорганизацији, а пренос удела са једног члана друшт-

5 Пресуда ВСС У. 1349/07 од 16.1.2008. године.

ва на другом не представља реорганизацију привредног друштва, то изјашњење Акцијског фонда о коришћењу права гласа, не представља услов за упис тражене промене у Регистар привредних субјеката, као ни разлог за одбијање жалбе тужиоца. У прилог наведеном је и одговор Акцијског фонда Републике Србије упућен тужиоцу 16.7.2007. године, у коме се наводи да пренос удела са једног члана друштва на другог члана друштва није у вези са коришћењем права гласа Акцијског фонда који исти црпи из члана 8а Закона о Акцијском фонду, те да у предметној ствари Акцијски фонд ни на који начин није инволвиран.⁶

Изненађује чињеница да је у наведеним случајевима и другостепени орган, у поступку по жалби, у потпуности игнорисао своје, претходно дато мишљење у истој правној ствари, као и мишљење надлежног органа да његово изјашњење није потребно, односно да не постоји законска обавеза подносиоца пријаве да приложи тражено изјашњење, па је подносиоцу пријаве остала на располагању једино судска заштита.

Регистратор у образложењу закључка којим одбацује пријаву наводи разлоге за одбачај регистрационе пријаве и истим закључком оставља рок од пет дана подносиоцу пријаве да отклони утврђене недостатке (достави потребну документацију или сагласност) и поднесе усаглашену пријаву. У поуци о правном леку подносиоцу пријаве оставља рок од осам дана за изјављивање жалбе против закључка. И тада су подносиоци пријаве у великој дилеми, да ли да усагласе пријаву или изјаве жалбу, обзиром да су рокови веома кратки и да се преклапају, па ће у случају да и усаглашена пријава не буде прихваћена пропустити рок за изјављивање жалбе против закључка.

Верујући да је у питању уређење захтева (пријаве) из члана 58 Закона о општем управном поступку, подносиоци пријаве најчешће уз допис достављају Регистратору недостајућу документацију, и наводе да се тај акт има сматрати жалбом уколико захтев из регистрационе пријаве не буде усвојен. Регистратор тада прослеђује жалбу подносиоца пријаве органу надлежном за одлучивање по жалби, без доношења било какве одлуке по усаглашеној пријави, ризикујући пропуштање рока од пет дана за одлучивање, са правним последицама које нерешавање по регистрационој пријави производи у смислу члана 26 Закона (сматра се да је захтев из регистрационе пријаве усвојен и Регистратор је дужан да тражену регистрацију без одлагања спроведе у Регистар).

Како се ради о озбиљним последицама до којих може довести овакво поступање подносиоца регистрационе пријаве и Регистратора, чини се оправданим да се овом правном питању посвети дужна пажња.

6 Пресуда Управног суда 9У 919/10 (2007) од 11.2.2010. године.

V Поступак другостепеног органа

Доношењем закључка по поднетој регистрационој пријави Регистратор је решио по тој пријави тако што је пријаву одбацио. Против таквог закључка дозвољена је жалба министру надлежном за послове привреде, и у тој жалби подносилац пријаве не може да се позива на податке које није унео у регистрациону пријаву, нити на документацију коју уз пријаву није доставио. Аналогно томе, ни другостепени орган, када одлучује по жалби, не може да утврђује друге разлоге за одбачај пријаве, већ само да цени да ли су постојали разлози на које се Регистратор позвао у образложењу закључка, а који воде доношењу одлуке о одбацивању пријаве. У противном, другостепени орган би сам одлучивао о одбацивању пријаве у жалбеном поступку, за шта нема законско овлашћење. Према одредби члана 27 став 6 Закона министар може: да одбаци жалбу изјављену против закључка; да поништи побијани закључак и усвоји захтев из пријаве и да одбије жалбу као неосновану. У случају када одбија жалбу као неосновану, министар цени основаност жалбе, а не основаност регистрационе пријаве, па разлози за одбијање жалбе не могу бити разлози због којих се регистрациона пријава одбацује.

Са ових разлога је Управни суд уважио тужбу и поништио решење Министарства економије и регионалног развоја и у образложењу пресуде навео:

„По оцени Управног суда тужени орган је повредио правила поступка када је одлучивао о жалби тужиоца, која му је погрешно достављена, будући да је тужилац алтернативно поставио захтев, односно свој поднесак је означио као жалбу само у случају да његова усаглашена пријава буде одбачена. Осим тога, тужени орган није оценио основаност жалбе изјављене против закључка Регистратора о одбачају пријаве, нити је за одбијање жалбе дао разлоге. Разлог којим се руководио тужени орган приликом доношења решења, не тиче се жалбом оспореног закључка, већ представља разлог за одбацивање регистрационе пријаве, који је могао да користи само Регистратор у поступку одлучивања по пријави, а не и тужени орган у поступку одлучивања по жалби, јер му Закон не даје такво овлашћење.“⁷

VI Уместо закључка

Код оваквог стања ствари, поставља се питање чему давање налога и остављање рока од пет дана за достављање документације која није поднета уз регистрациону пријаву која је одбачена, односно о којој ће коначно бити одлучено у жалбеном поступку?

⁷ Пресуда Управног суда 9 У 919/ (2007) од 11.2.2010. године.

Овде најпре треба рећи да је доношењем закључка о одбацивању регистрационе пријаве одлучено о захтеву подносиоца пријаве. Давањем разлога за одбачај пријаве у образложењу закључка и остављањем рока од пет дана за достављање неопходне документације прописане Законом и подношење усаглашене пријаве, Регистратор није наложио уређење поднеска, у смислу члана 58 Закона о општем управном поступку, зато што поднесак (пријава) садржи неки формални недостатак који спречава поступање по поднеску или је неразумљив или непотпун.

Напротив, он је пријаву одбацио и упутио странку на подношење нове, усаглашене пријаве, којом се покреће нови поступак. Право на подношење нове пријаве странка има и без упућивања од стране Регистратора и мимо остављеног рока од пет дана, по правилима општег управног поступка, јер закључак о одбацивању пријаве не стиче материјалну, него формалну правноснажност. Међутим, подношење усаглашене пријаве у том року, пошто су отклоњени утврђени недостаци, омогућава подносиоцу пријаве да задржи приоритет раније поднете пријаве, који може бити од великог значаја у случају сукоба интереса у вези са регистрацијом података, будући да је једно од основних начела регистрације привредних субјеката и начело приоритета, према којем у сукобу интереса у вези са регистрацијом података приоритет има раније поднета регистрациона пријава.

Осим задржавања приоритета раније поднете пријаве, ове две пријаве (раније поднету и усаглашену) на први поглед ништа не везује. Поступак по усаглашеној пријави се спроводи по истим правилима као и по раније поднетој пријави и у истим роковима. Захтев из пријаве може бити усвојен или пријава одбачена, а у случају недоношења одлуке по пријави у року од пет дана такође ће се сматрати да је захтев из пријаве усвојен. Међутим, износ накнаде за одговарајућу регистрацију код подношења усаглашене пријаве се умањује за 50%, у односу на накнаду по раније поднетој пријави, а усаглашена пријава не би могла бити одбачена са истих разлога са којих је одбачена ранија поднета пријава, ако је подносилац пријаве отклонио све недостатке које је утврдио Регистратор и навео их у образложењу закључка којим је раније поднету пријаву одбацио.

Ruža UROŠEVIĆ
Judge of the Administrative Court

REJECTION OF THE REGISTRATION APPLICATION

Summary

By bringing a conclusion to reject the registration application, Registrar has decided about the application. Providing necessary documentation prescribed by the law along with registration application, shall not be considered as an application revision, according to article 58 of Administrative proceedings Law, and therefore it is a new registration application. The advantage of filing the new application in the line with a Conclusion of rejection is lower fee and priority right.

Key words: *registration application, conclusion, compliant application, appeal.*