



Република Србија
ВРХОВНИ СУД
Узп 175/2023
19.11.2024. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни суд, у већу састављеном од судија: Јелене Ивановић, председника већа, Жељка Шкорића и др Илије Зиндовића, чланова већа, са саветником Мирелом Костадиновић, као записничарем, одлучујући о захтеву Привредног друштва за промет и производњу „СОЈА ПРОМЕТ“ Д.О.О. Алексинац, улица Житковачки пут бб, чији је пуномоћник Марко Ристић, адвокат из ..., ... број ..., ТПЦ „...“ .../.../..., за преиспитивање судске одлуке – пресуде Управног суда, Одељење у Нишу II-3 У 21591/21 од 11.05.2023. године, са противном странком Министарством финансија Републике Србије, Сектор за другостепени порески и царински поступак, Одељење за другостепени порески поступак Ниш, у предмету поништавања коначног решења, у нејавној седници већа одржаној дана 19.11.2024. године, донео је

ПРЕСУДУ

Захтев се УВАЖАВА, ПРЕИНАЧУЈЕ СЕ пресуда Управног суда, Одељења у Нишу II-3 У 21591/21 од 11.05.2023. године тако што се уважава тужба Привредног друштва за промет и производњу „СОЈА ПРОМЕТ“ Д.О.О. Алексинац, поништава решење Министарства финансија Републике Србије, Сектора за другостепени порески и царински поступак, Одељења за другостепени порески поступак Ниш број 47-04-00052/2021-39 од 24.08.2021. године и предмет враћа Министарству финансија Републике Србије, Сектору за другостепени порески и царински поступак, Одељењу за другостепени порески поступак Ниш на поновно одлучивање.

ОБАВЕЗУЈЕ СЕ Министарство финансија Републике Србије, Сектор за другостепени порески и царински поступак, Одељење за другостепени порески поступак Ниш да тужиоцу Привредном друштву за промет и производњу „СОЈА ПРОМЕТ“ Д.О.О. Алексинац накнади трошкове управног спора у износу од 106.500,00 динара, у року од 8 дана од дана пријема пресуде.

Образложење

Побијаном пресудом, ставом првим диспозитива, одбијена је тужба подносиоца захтева поднета против решења Министарства финансија Републике Србије, Сектора за другостепени порески и царински поступак, Одељења за другостепени порески поступак Ниш број 47-04-00052/2021-39 од 24.08.2021. године, а ставом другим диспозитива одбијен захтев тужиоца за накнаду трошкова управног спора. Оспореним

решењем од 24.08.2021. године, коначним у управном поступку, одбијен је захтев тужиоца, евидентиран код тог органа под бројем 47-04-00052/2021-39 од 13.01.2021. године, за поништавање решења Министарства финансија – Пореске управе – Филијале Ниш број 47-00081/2018-0073-502/1 од 19.08.2020. године, којим је, у ставу првом диспозитива, одлучено да се по службеној дужности дозвољава понављање поступка окончаног решењем Пореске управе – Филијале Алексинац (погрешно наведено Ниш) број 1300504979 од 26.10.2017. године, за порески период од 01.08.2017. до 31.08.2017. године (због нових чињеница и нових доказа), а ставом другим диспозитива истог решења, одлучено да се понављање поступка дозвољава у делу одобреног повраћаја претходног пореза који је већи од пореске обавезе по основу ПДВ-а, по пореској пријави бар код 1300504979 од 15.09.2017. године, у пореском периоду од 01.08.2017. до 31.08.2017. године, у износу од -5.268.967,00 динара.

У захтеву за преиспитивање побијане пресуде поднетом због повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ове управне ствари и повреде закона, другог прописа или општег акта, подносилац наводи да је 13.01.2021. године Министарству финансија, Сектор за другостепени порески и царински поступак, Одељење за другостепени порески поступак Ниш, поднео захтев за поништавање решења Министарства финансија, Пореске управе, Филијале Ниш број 47-00081/2018-0073-502/1 од 19.08.2020. године, у смислу одредбе члана 183. став 1. тачка 11) Закона о општем управном поступку. Наведеним решењем од 19.08.2020. године дозвољено је понављање поступка по службеној дужности по коначном решењу Министарства финансија, Пореске управе, Филијале Алексинац број 1300504979 од 26.10.2017. године. Наводи да је у решењу од 19.08.2020. године дато погрешно упутство о правном средству, јер му није остављена могућност подношења жалбе другостепеном органу, а ни тужбе Управном суду. Поред тога, у наведеном решењу није уопште назначен датум сазнања разлога за понављање поступка, што представља битну чињеницу, будући да од тог датума почиње да тече рок од 90 дана из члана 178. Закона. Истиче да постоје и друге бројне неправилности учињене приликом доношења решења од стране Пореске управе, Филијале Алексинац, те да подносилац захтева није на њих могао да укаже, јер му поуком о правном средству није остављено ниједно правно средство ради оспоравања законитости наведеног решења (ни жалба у управном поступку ни тужба у управном спору). Сматра да су разлози образложења оспореног решења о томе да је у правној поуци наведено да жалба није дозвољена, али да постоји могућност подношења тужбе у складу са законом, те да странка није тражила допуну решења у смислу члана 141. став 6. ЗУП-а, у супротности са ставом 5. наведеног члана истог Закона, сагласно коме сваки акт којим се одлучује о правима и обавезама странке у поступку мора да садржи поуку о правном средству којом се странка обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор. Надаље, указује да Управни суд одбија тужбу поднету ради поништаја решења од 24.08.2021. године, наводећи да решење о дозволи и обиму понављања поступка од 19.08.2020. године, представља акт управљања поступком и да странка правну заштиту остварује коришћењем правних средстава из члана 182. став 3. наведеног Закона. Овакав став Управног суда супротан је одредбама наведеног закона, будући да је решење о понављању поступка управни акт којим се одлучује о правима и обавезама странке, посебно имајући у виду да решење којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење коначног решења, којим је свакако одлучивано о правима и обавезама странке. Осим тога, у формално правном смислу, сваки управни акт, па тако и решење од 19.08.2020. године, којим се одлучује о правима и обавезама странке у поступку,

мора да садржи поуку о правном средству у складу са законом, без обзира да ли је жалба дозвољена против самог управног акта или се странка упућује да заштиту својих права тражи пред надлежним судом. Ускраћивањем права на жалбу тужилац је онемогућен да покрене механизам преиспитивања одлуке којом није био задовољан, а којом се одлучује о његовим правима, чиме је повређено право на једнаку заштиту права и на правно средство зајемчено чланом 36. Устава Републике Србије. Указује и на различито поступање Министарства финансија, Пореске управе, Филијале Ниш приликом доношења решења о дозволи понављања поступка по службеној дужности, у делу упутства о правним средствима којима је давано право на жалбу, а на шта је указивао и у тужби. Са наведених разлога предлаже да Врховни суд уважи захтев и побијану пресуду укине или преиначи, као и да обавезе противну странку да подносиоцу накнади трошкове поступка.

Противна странка је у прилогу поднеска од 28.08.2023. године доставила списе предмета, без давања одговора на захтев.

Поступајући по поднетом захтеву и испитујући побијану пресуду у границама захтева, у смислу члана 54. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09, у даљем тексту: ЗУС), Врховни суд је нашао да је захтев основан.

Према разлозима образложења побијане пресуде, Управни суд налази да је правилно налажење туженог органа да у конкретном случају, ниси испуњени услови прописани одредбом члана 183. став 1. тачка 11. ЗУП-а, за поништавање коначног решења од 19.08.2020. године, којим је, између осталог, по службеној дужности дозвољено понављање поступка окончаног решењем Пореске управе – Филијале Алексинац (погрешно наведено Филијала Ниш) број 1300504979 од 26.10.2017. године, с обзиром да решење од 19.08.2020. године садржи упутство о правном средству које није погрешно. Наиме, сагласно одредби члана 181. став 3. ЗУП-а, надлежни орган решењем само дозвољава понављање поступка и одређује обим понављања, а одлуку о томе да ли ће коначно решење оставити на снази или ће донети ново решење којим се коначно решење поништава или укида, доноси тек по понављању поступка (члан 182. став 3. ЗУП-а). Стога, како решење од 19.08.2020. године, којим је дозвољено понављање поступка и одређен обим понављања, представља акт управљања поступком против кога, сагласно одредби члана 188. став 2. ЗУП-а, није дозвољена жалба, а странка правну заштиту може остварити коришћењем правних средстава против решења из става 3. члана 182. ЗУП-а, по оцени Управног суда, оспореним решењем није повређен закон на штету тужиоца. Са наведених разлога, Управни суд је оценио да нису од значаја за другачију оцену законитости оспореног решења наводи тужбе којима се указује да је упутство о правном средству, дато у решењу од 19.08.2020. године, погрешно и непотпуно. Навод тужбе којим се указује на другачије поступање првостепеног и другостепеног органа у предметима понављања поступка и утврђивања одговарајуће пореске обавезе по поновљеном поступку, по оцени суда је, такође, без значаја, будући да је у конкретној правној ствари, оспореним решењем одлучивано о захтеву тужиоца за поништавање решења којим је само дозвољено понављање поступка и одређен обим понављања.

Оцењујући законитост побијане пресуде, Врховни суд налази да се основано у захтеву за преиспитивање побијане пресуде указује да су побијаном пресудом и

оспореним решењем повређена правила поступка која су од утицаја на решење управне ствари.

Одредбом члана 32. став 2. Устава РС прописано је да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Одредбом члана 198. став 2. Устава РС прописано је да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Одредбом члана 183. став 1. тачка 11. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16...2/2023 - одлука Уставног суда, у даљем тексту: ЗУП), прописано је да ће другостепени орган или надзорни орган решењем на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично поништити коначно решење, ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству.

Према одредби члана 181. став 3. ЗУП-а ако надлежни орган не одбаци, нити одбије захтев за понављање поступка, решењем дозвољава понављање поступка и одређује обим понављања. Према ставу 4. истог члана Закона решење којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење коначног решења.

Одредбом члана 188. ЗУП-а, прописано је да се на решења донесена у посебним случајевима уклањања и мењања решења, изузев у случају мењања и поништавања решења у вези са управним спором, може поднети жалба (став 1). Изузетно, против решења којим се дозвољава понављање поступка није дозвољена жалба (став 2).

Одредбом члана 136. ЗУП-а прописано је да се решењем одлучује о праву, обавези или правном интересу странке (став 1.). Решење се доноси и у другим случајевима који су овим законом одређени (став 2.).

Одредбом члана 141. став 5. и 6. ЗУП-а, прописано је да се у упутству о правном средству странка обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор. Ако може да се изјави жалба, упутство садржи назив органа коме се жалба изјављује, назив органа коме се жалба предаје и у ком року, висину таксе која се плаћа и да жалба може да се изјави усмено на записнику код органа против чијег решења се изјављује. Ако може да се покрене управни спор, упутство садржи назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у коме се подноси тужба и висина таксе која се плаћа (став 5.). Странка којој је дато погрешно упутство о правном средству може да поступи по прописима или по упутству, због чега не сме да трпи штетне последице. Кад није било никаквог упутства или је било непотпуно, странка може да поступи по важећим прописима или да у року од осам дана од када је обавештена о решењу захтева допуну решења (став 6.)

Одредбом члана 146. ЗУП-а, прописано је да је закључак управни акт којим орган управља поступком и који се доноси кад овим законом није одређено да се доноси решење (став 1). Закључак се доноси у усменом облику, а у писаном облику –

када странка то затражи или је то неопходно ради правилног вођења поступка (став 2). Против закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор (став 3). Закључак се може побијати жалбом, односно тужбом против решења (став 4). На закључак се сходно примењују одредбе овог закона о решењу (став 5).

Оцењујући законитост побијане пресуде Врховни суд налази да се не могу прихватити разлози Управног суда да оспореним решењем од 24.08.2021. године није повређен закон на штету тужиоца.

Решење од 19.08.2020. године (којим се дозвољава понављање поступка и одлучује о обиму понављања) није акт којим се управља поступком (како то закључује Управни суд), јер је одредбом члана 146. ЗУП-а прописано да је закључак, а не решење, акт којим се управља поступком и доноси се када законом није одређено да се доноси решење. Против закључка није дозвољена жалба и не може се покренути управни спор па се може побијати жалбом односно тужбом против решења. Чињеница да је законодавац прописао да се о дозволи и обиму понављања поступка одлучује решењем, а не закључком, упућује на то да се ради о одлуци о веома битном процесном питању које за странку у управном поступку има значај као да се одлучује о њеном праву, обавези или правном интересу. Могућност доношења решења у таквој ситуацији је управо прописана чланом 181. став 3. у вези члана 136. став 2. ЗУП-а. Прописујући (не)могућност изјављивања жалбе на решења донета у посебним случајевима уклањања и мењања решења законодавац је, одредбом члана 188. став 2. ЗУП-а, прописао да против решења о дозвољавању и обиму понављања поступка жалба није дозвољена, али то што овом одредбом није изричито наведено да се против овог решења може поднети тужба у управном спору, не значи да је он искључен, имајући у виду одредбе члана 32. став 2. и члана 198. став 2. Устава РС. С обзиром на наведено, упутство о правном средству дато у решењу од 19.08.2020. године којим је одлучивано о дозволи и обиму понављања поступка, поред тога што садржи обавештење странци да против тог решења није дозвољена жалба, морало је да садржи поуку и о томе да ли је против тог решења дозвољена тужба у управном спору, ком суду, у ком року и чак висину таксе која се плаћа, што члан 141. ст.5. ЗУП-а иначе изричито и прописује.

Тужени орган као противна странка није изјавио одговор на захтев, али у одговору на тужбу наводи да оспорено решење садржи упутство о правном средству, при чему оно није погрешно, већ непотпуно, а као такво (непотпуно) није прописано као разлог за поништавање решења из члана 183. став 1. тачка 11. ЗУП-а, већ је тужилац, по наводима туженог, у том случају могао да поступи по члану 146. ст.6. истог Закона (да поступи по важећим прописима или да у року од осам дана од када је обавештен о решењу захтева допуну решења), те да је тужилац могао да поднесе тужбу у управном спору применом члана 14. став 2. ЗУС-а.

Међутим овакви наводи туженог се не могу прихватити. По повратници у списима туженог органа, тужилац је о решењу од 19.08.2020. године обавештен дана 02.09.2020. године, али није, у року од осам дана од обавештавања о решењу, тражио допуну упутства о правном средству, већ је уместо тога, након четири месеца, поднео захтев за поништавање решења о дозволи и обиму понављања због разлога прописаног одредбом члана 183. став 1. тачка 11) ЗУП-а. Чињеница је да одредба члана 141. став 6. ЗУП-а прописује могућности странке за случај да је у решењу дато: а) погрешно

упутство о правном средству када може да поступи по прописима и тада нема штетних последица по њу или може да поступи по погрешно датом упутству, али због тога не сме да трпи штетне последице; б) када није било никаквог упутства или је оно било непотпуно (странка може да поступи по важећим прописима или да у року од осам дана од када је обавештена о решењу захтева допуну решења). Језичким тумачењем одредбе члана 183. став 1. тачка 11) ЗУП-а могло би се закључити да су њиме обухваћени само случајеви када решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству. Међутим приликом тумачења, ова одредба мора да се повеже са чланом 141. став 5. ЗУС-а (у упутству о правном средству странка се обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор, а да уколико може да се покрене управни спор, упутство о правном средству садржи назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у коме се подноси и висину таксе која се плаћа) и да се тумачи циљно, ради заштите права странке на правно средство зајемченог чланом 36. став 2. Устава РС. Због наведеног, у конкретном случају упутство о правном средству је морало да садржи обавештење да против донетог решења може да се покрене управни спор, пред којим судом и у ком року, што је изостало па је, по налажењу Врховног суда, овакво упутство морало да се сматра погрешним, што је разлог за поништавање решења из члана 183. став 1. тачка 11) ЗУП-а. Због тога није од утицаја позивање туженог у оспореном решењу и у одговору на тужбу да је тужилац могао да поднесе тужбу у управном спору по члану 14. став 2. ЗУС-а и да одредба члана 183. став 1. тачка 11) ЗУП-а не садржи могућност да се због непотпуног упутства о правном средству поднесе захтев за поништавање коначног решења.

Увођењем новог разлога за поништавање који се тиче недостатака упутства о правном средству, фактички је продужен рок у коме странка може да захтева отклањање недостатака овог упутства коришћењем ванредног правног средства, јер рок од осам дана од дана обавештавања о решењу у коме је могла да тражи допуну решења нема више преклузивни карактер који је имао по претходном Закону о општем управном поступку. Ово значи да странка може да захтева допуну решења у року од осам дана од обавештавања о решењу, али ако из неког разлога пропусти овај рок има могућност да у року од годину дана од коначности решења, поднесе захтев за поништавање коначног решења у смислу члана 183. став 1. тачка 11) ЗУП-а.

Имајући у виду наведено, разлози образложења побијане пресуде и решења туженог органа се не могу прихватити као правилни и на закону засновани, па је Врховни суд одлучио као у ставу првом диспозитива на основу одредбе члана 55. став 2 Закона о управним споровима и предмет вратио Министарству финансија Републике Србије, Сектору за другостепени порески и царински поступак, Одељењу за другостепени порески поступак Ниш које је дужно да расправи сва питања на која му је овом пресудом указано.

Одлука о трошковима управног спора је донета применом одредаба члана 66. и 67. ЗУС-а и сходном применом Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11... 10/23) на коју упућује одредба члана 74 ЗУС-а. Подносиоцу захтева су досуђени тражени и опредељени трошкови управног спора и то: за састав тужбе у износу од 16.500,00 динара применом Тарифног броја 42. став 1. Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката („Службени гласник РС“, бр. 121/12... 37/21) и за састав захтева за преиспитивање судске одлуке у износу од 90.000,00 динара сагласно

Тарифном броју 43. став 1. и 46. важеће Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката („Службени гласник РС“, бр. 43/23), што укупно износи 106.500,00 динара. Будући да у тужби и захтеву нису опредељени тражени износи судских такси, Врховни суд је нашао да подносилац захтева нема право на накнаду тих трошкова у смислу члана 163. став 2. ЗПП-а па је одлучио као у ставу другом диспозитива.

ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ СУДУ
дана 19.11.2024. године, Узп 175/2023

Записничар,
Мирела Костадиновић, с.р.

Председник већа – судија,
Јелена Ивановић, с.р.

За тачност отправка
Заменик управитеља писарнице
Миланка Ранковић