



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
14 У 12183/15
Дана 07.12.2018. године
Б Е О Г Р А Д

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Душице Маринковић, председника већа, Биљане Шундерић и Маријане Тафра Мирков, чланова већа, са судским саветником Снежаном Вујачић, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиле А.А. из ..., улица ... број ..., коју заступа пуномоћник Ђорђе П. Трифуновић, адвокат из Београда, Сарајевска број 31/18, против туженог органа Жалбене комисије Владе Републике Србије, ради поништаја решења туженог број: 112-01-1018/2015-01 од 13.07.2015. године, у предмету распоређивања на друго радно место, у нејавној седници већа, одржаној дана 07.12.2018. године, донео је

П Р Е С У Д У

I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА решење Жалбене комисије Владе Републике Србије, број: 112-01-1018/2015-01 од 13.07.2015. године и предмет **ВРАЋА** туженом органу на поновно одлучивање.

II **ОБАВЕЗУЈЕ СЕ** тужени орган Жалбена комисија Владе Републике Србије да тужилци А.А. из ..., улица ... број ..., надокнади трошкове управног спора у износу од 16.500,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

О б р а з л о ж е њ е

Оспореним решењем, ставом 1. одбијена је као неоснована жалба тужиле на решење Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, број: ... од 03.06.2015. године, којим се тачком 1. диспозитива, утврђује да решења о распоређивању тужиле на радна места у канцеларији Савета за националну безбедност и заштиту тајних података и то: 025 број: ... од 22.11.2010. године; решење 025 број: ... од 31.10.2011. године; решење 01 број: ... од 26.02.2013. године; решење број ... од 07.10.2014. године; и решење број: ... од 17.11.2014. године, престају да важе доношењем овог решења, а тачком 2. диспозитива, тужила, државни службеник, распоређује се на радно место за послове праћења извршавања прихваћених међународних обавеза и припрему пројеката у Одсеку за правне и финансијске послове, које је разврстано у звање-самостални саветник, утврђено под редним бројем 24. Правилника о унутрашњем

уређењу и систематизацији радних места у канцеларији Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, почев од 01.06.2015. године, тачком 3. диспозитива тужили се одређује VII платна група, трећи платни разред и коефицијент у висини од 3,49, за обрачун и исплату плате, почев од 01.06.2015. године, с тим да се тужили прве године после премештаја коефицијент увећава за 80% разлике између коефицијента на радном месту са кога је премештена и коефицијента на радном месту на које је премештена и износи 4,55, у другој години увећава се 50% те разлике и износи 4,15, а у трећој години за 20% те разлике и износи 3,75, а после протекла треће године од премештаја државном службенику престаје право на увећање коефицијента, тачком 4. диспозитива тужили је увећана плата за 20% због посебних услова рада, сложености и природи посла на заштити тајних података, а у вези са чланом 92. став 4. Закона о тајности података и према тачки 5. диспозитива ожалбеног решења тужила има право на додатак на основу плату од 0,4% основне плате за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца, без обзира у ком државном органу је била запослена (минули рад), па се плата тужили повећава за 6,0%, по основу минулог рада од 15 година и 26 дана на дан 01.06.2015. године. Ставом 2. диспозитива оспореног решења одбијен је захтев тужиле за накнаду трошкова за састав жалбе од стране пуномоћника.

Тужбом поднетом Управном суду дана 20.08.2015. године, преко пуномоћника, тужила оспорава законитост решења туженог органа због повреде правила управног поступка, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права. Истиче да је оспорено решење донето уз повреду одредбе члана 235. став 2. Закона о општем управном поступку. Ово са разлога што тужени орган није ценио све наводе жалбе и то: да је првостепено решење донео директор првостепеног органа у време када није био изабран за директора, нити за вршиоца дужности директора, с обзиром да му је мандат престао 04.02.2015. године, па је решење о распоређивању донео ненадлежни орган; да Правилник о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у канцеларији Савета за националну безбедности и заштиту тајних података, није донет у складу са чланом 92. Закона о тајности података, а са разлога датих у тужби, као и да није објављен у Службеном гласнику Републике Србије, па не испуњава услове да се сматра прописом; да је у првостепеном поступку било повреде права странке у погледу начина учествовања у поступку, јер са тужиљом службени разговор није обавио директор као овлашћено лице за доношење решења, већ је то спровело друго лице по основу посебног овлашћења директора, а то лице се морало изузети јер је био странка у истом поступку (члан 32. Закона о општем управном поступку). Осим пропуштања туженог органа да се изјасни на истакнуте наводе жалбе, тужила указује да су поједини наводи жалбе погрешно оцењени. У вези с тим напомиње да је тужени орган погрешно оценио да парнични поступак који се води поводом злостављања тужиле на раду није од утицаја на другачије решење ове управне ствари, а имајући у виду одредбу члана 27. Закона о спречавању злостављања на раду. Наиме, ново распоређивање спроведено је у време када је парнични поступак био у прекиду, ради покушаја мирног решења спора, који није био успешан, за који је предлошен наставак поступка, на који је тужила уложила жалбу, па је поступак распоређивања морао бити закључком првостепеног органа прекинут до окончања парничног поступка. Посебно у тужби наводи аргументе туженог органа на основу којих је тужени нашао да нису били овлашћени да цене правилност и законитост предметног правилника. Указује да је наведени правилник

нормативни, али истовремено и управни акт, па се оцена законитости распоређивања државног службеника не може вештачки одвојити од оцене правилности и законитости правилника, с обзиром да су оба акта донета од истог функционера и тичу се права и обавезе истог запосленог, овде тужиле. Стога је мишљења да се правилност и законитост правилника може и мора оцењивати у управном поступку, приликом одлучивања у појединачном управном акту. Даље наводи да цитирано изјашњење првостепеног органа на жалбу у оспореном решењу, представља накнадно образложење првостепеног решења, а што није допуштено у управном поступку, па у вези са тим наводима истиче да у Закону о министарствима и Закону о државној управи, нигде није било регулисано “самостално” обављање послова међународне сарадње, нити је то било прописано правилником од 30.10.2011. године. У вези са наведеним, тужиле се позива на одредбу члана 19. Закона о министарствима и члана 87. став 1. тачка 3. Закона о тајности података, из којих произлази да су послови међународне сарадње у надлежности више државних органа и да су сви ти послови под потпуном контролом Владе, тако да нема ни говора о било каквој могућности самосталног деловања. Стога, нису постојали разлози, односно потребе службе за измену наведеног правилника, а којим је укинута радно место руководиоца за послове међународне сарадње. Наиме, на основу датих података, тужиле основано претпоставља да је наведеним правилником извршена промена организације и систематизације само њеног радног места, и да је то једино у функцији започетог злостављања. У прилог изложеном је чињеница да је тужиле без било какве одлуке или поступка суспендована са радног места налогом директора од 05.05.2014. године, па су јој одузети сви предмети, рачунар, телефони и паркинг место, а након чега је тужиле смањена и службена оцена. Како је било неправилности у погледу оцењивања, то је тужиле Управном суду поднела тужбу 24.06.2015. године, која је заведена под бројем У 9510/15. Другостепени орган је одбио да сагледа све чињенице и околности за доношење правилне одлуке, па је своју одлуку засновао само на цитирању општих одредби закона, односно да постоји могућност да се тужиле премести на ниже радно место, ако се утврди да не постоје услови за распоређивање на радно место са истим елементима, што није спорно. Међутим, спорно је то што је измена правилника мотивисана једино и искључиво стављањем запослене у неповољнији положај од оног који је имала пре покретања парничног поступка, што је законом забрањено. Наводи да у решавању ове управне ствари чињенично стање није правилно утврђено, јер нису постојали разлози и услови за измену правилника, па је тужиле доведена у неповољнији радно-правни статус за време трајања поступка за заштиту од злостављања, а постојала су упражњена радна места за распоређивање на радно место вишег саветника, и то у ситуацији и да је правилник законит, а није. Наиме, ради се о радним местима вишег саветника и то шефа Одсека за заштиту тајних података и Централни регистар за стране тајне податке, и Одсека за правне и финансијске послове. Стога је неубедљива аргументација управних органа да директор има дискреционо право кога ће поставити, јер то дискреционо право користи противно интересу службе, а имајући у виду потребе службе и стручну спремост и искуство тужиле у првостепеном органу у односу на остале кандидате. При томе, посебно спорно је упражњено место шефа Централног регистра, јер је раније распоређено лице преузето у други државни орган, тако да је радно место и сада непопуњено. Како после измене правилника тужиле није распоређена на одговарајуће радно место, то је за последицу имало неправилну примену чл. 91. и 133. Закона о државним службеницима, а како су постојали и услови да се ново радно место рангира са звањем “вишег саветника”, јер је

остао исти опис послова међународне сарадње, то је погрешно примењена и одредба члана 36. истог закона, а на који начин би била избегнута директна штета за тужилу. Такође, указује на повреду начела одредаба чл. 9-11. Закона о државним службеницима, јер није поштован принцип једнакости у напредовању и право на једнаке могућности, а управни органи су морали тужилу пружити заштиту на основу члана 6. Закона о општем управном поступку. Предложила је да суд тужбу уважи, поништи оспорено решење и предмет врати туженом органу на поновни поступак и одлучивање. Поднеском достављеним Управном суду, преко пуномоћника, дана 20.03.2017. године, тужилу је обавестила Управни суд да поступак покренут пред Вишим судом у Београду у предмету 9 П1 бр. 36/16 за заштиту од злостављања није окончан, али да је решењем овог суда од 16.09.2016. године одређена привремена мера, којом је наложен прекид дисциплинског поступка и прекид извршења решења о удаљењу са рада, уз обавезу да се тужилу привремено распореди на одговарајуће радно место, с тим да се поступак тренутно налази у фази одлучивања по жалби на одређену привремену меру. Стога тужилу још једном указује на повреду одредбе члана 27. Закона о спречавању злостављања на раду. У вези навода тужбе да је постојала могућност да тужилу буде распоређена на упражњено радно место са истим елементима (виши саветник), тужилу обавештава суд да је у међувремену прибавила доказ да је приликом одлучивања у првом степену било упражњено радно место шефа Централног регистра, па у вези с тим нису тачни наводи првостепеног и туженог органа да је радно место шефа Централног регистра попуњено, јер је Б.Б. у време доношења првостепене одлуке био преузет на рад у Министарству спољних послова, по споразуму између првостепеног органа и овог министарства, па је у моменту одлучивања радно место било слободно. Наведеним незаконитим поступањима управних органа, тужилу је озбиљно нарушено здравствено стање, због чега се непрекидно налази на боловању и лечењу, почев од 20.07.2016. године, па надаље у КБЦ Звездара-Психијатријска болница-Одељење дневне болнице, с тим да боловање није закључено. Тужилу је уз тужбу и уз наведени поднесак предложила доказе на које се у овим поднесцима позвала. Навела је да сматра да су наступили услови за мериторно одлучивање, па је предложила и одржавање расправе и замолила суд да овај предмет узме у приоритетно разматрање.

У одговору на тужбу, тужени орган је остао при разлозима из образложења оспореног решења и предложио да суд тужбу одбије, као неосновану.

Решавајући овај управни спор без одржавања усмене расправе, сагласно одредби члана 33. став 2. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09), и испитујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, у складу са одредбом члана 41. став 1. Закона о управним споровима, Управни суд је оценом навода тужбе, одговора на тужбу и списка предмета ове у правне ствари, нашао да је тужба основана.

Према образложењу оспореног решења, тужени орган је ценећи све наводе из жалбе и сваки понаособ, који је цитирао, као и жалбу у целини, у поступак у коме је донето ожалбено решење којим је одлучено о распоређивању на радно место тужилуе разврстано у одговарајуће звање, те оцењујући правилност примене прописа на којима је ожалбено решење засновано, нашао да је првостепени орган донео решење које је правилно и на закону засновано, па истим нису повређена на закону заснована права

тужиље као државног службеника, и донео одлуку као у ставу 1. диспозитива оспореног решења. У образложењу оспореног решења тужени орган се за своју одлуку позвао на одредбе чл. 133. и 134. Закона о државним службеницима (“Службени гласник РС”, број 79/05...99/14), које је у оспореном решењу цитирао, те на доказе достављене уз списе предмета, а којом одлуком је утврдио да је радно место на коме је тужила радила у канцеларији Савета за националну безбедност и заштиту тајних података-радно место број 23 (радно место руководиоца Групе за послове међународне сарадње и управљање пројектима) укинута Правилником о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у канцеларији Савета за националну безбедности и заштиту тајних података, Пов. бр. 171/14 од 22.04.2015. године, с обзиром да је овим правилником укинута Група за међународну сарадњу и управљање пројектима. Тужени орган је даље навео да је првостепени орган у случају доношења предметног правилника, водио рачуна о томе на којим пословима су државни службеници радили пре распоређивања, као и да се на радна места утврђена правилником распореде државни службеници који су најуспешније обављали послове радних места, да након распоређивања државних службеника у првостепеном органу, није остало ни једно упражњено радно место у звању виши саветник, за које тужила испуњава услове у погледу стручне спреме и радног искуства, те да је тужила распоређена на ниже радно место које одговара њеној стручној спреми, уз своју сагласност, у звању самостални саветник, правилном применом члана 133. Закона о државним службеницима. Тужени орган је закључио да је првостепеном органу било у интересу да изврши законито и правилно распоређивање у домену својих надлежности, а у циљу остваривања свих функција које су у делокругу рада органа, за чији рад и резултате рада лично одговара. Стога, по налажењу туженог органа, није од утицаја на одлуку навод жалбе којим је тужила указала на то да испуњава услове за радно место шефа Одсека за заштиту тајних података, у звању виши саветник, јер чињеница да тужила испуњава услове представља основ, односно могућност да се распореди на то радно место, али не и обавезу органа, као и да потребе органа, односно обављање послова из делокруга органа, односно организационе јединице у којој је вршено распоређивање нису захтевале да се изврши такво распоређивање. Тужени орган је за наводе жалбе којима је тужила оспорила Правилник о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у канцеларији Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, навео да није надлежан да цени овај навод, јер не може да се упушта у разматрање и оцену законитости и правилности утврђене садржине општег акта који је донет на основу прописа од стране надлежног органа, у прописаном поступку и у складу са којим су утврђени унутрашње уређење и систематизација радних места и извршено разврставање радних места, будући да се законитост његове садржине испитује у другом поступку и пред другим органом. С позивом на одредбу члана 104. ст. 1. и 3. и члана 107. став 1. Закона о општем управном поступку, тужени орган је донео одлуку као у ставу 2. диспозитива оспореног решења, са детаљно наведеним разлозима, због којих је одбио и захтев тужиле за накнаду трошкова управног поступка.

Оцењујући законитост оспореног решења, Управни суд налази да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиле, јер се основано наводима тужбе указује да је оспорено решење донето уз повреде правила поступка из оредбе члана 199.

став 2. Закона о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и “Службени гласник РС”, број 30/10), у вези члана 235. ст. 1. и 2. истог закона.

Ово због тога, што тужени орган у образложењу оспореног решења само цитира наводе жалбе који се односе на постојање радних места у истом звању на које је тужила могла бити распоређена, али их посебно не оцењује са аспекта испуњености услова из одредбе члана 134. Закона о државним службеницима, коју тужени цитира у образложењу оспореног решења. Имајући у виду наводе које је тужила изнела у жалби, да су према новој систематизацији постојала непопуњена радна места у истом звању, за које је тужила испуњавала услове у погледу стручне спреме и радног искуства, а на која није распоређена, тужени је био у обавези да у односу на ове чињенице да потпуне и јасне разлоге на којима заснива своју оцену о неоснованости изјављене жалбе. При томе, тужени орган оцењује да је првостепено решење на закону засновано, иако ово решење не садржи разлоге о могућности распоређивања тужиле на радна места у истом звању. У образложењу оспореног решења тужени орган се у вези са тим позива на изјашњење првостепеног органа у одговору на жалбу тужиле, које није саставни део образложења првостепеног решења, на шта се основано наводима тужбе указује. Како се о овим наводима жалбе није изјаснио ни тужени орган, тиме је повредио одредбу члана 235. став 2. Закона о општем управном поступку. Осим наведеног, тужени орган није ценио ни истакнуте чињенице да је првостепено решење донето од стране ненадлежног органа, јер је директору који је решење донео истекао мандат, а није именован за вршиоца дужности директора.

Имајући у виду изложене повреде поступка, суд је тужбу уважио и оспорено решење поништио, а у поновном поступку, тужени орган је дужан да ове повреде поступка отклони и донесе законито решење по жалби тужиле. При томе, суд налази да су неосновани наводи тужиле којима се оспорава Правилник о систематизацији радних места као појединачни управни акт за чију оцену законитости је надлежан орган управе који је донео оспорено решење, имајући у виду да и по оцени суда, наведени правилник има карактер општег акта, за чију оцену законитости није надлежан орган управе у поступку одлучивања по жалби изјављеној против појединачног акта, изузев у делу који се односи на оцену испуњености услова за примену овог Правилника са аспекта његовог ступања на снагу у моменту доношења ожалбеног решења.

Полазећи од наведеног, те одредбе члана 33. став 2. Закона о управним споровима, Управни суд је нашао да су се у конкретном случају стекли услови за одлучивање о законитости оспореног решења без одржавања усмене расправе, јер је одлука суда у предметној ствари заснована на утврђеном постојању повреде поступка од стране туженог органа, која ће бити отклоњена у поновном поступку одлучивања по жалби тужиле. Из истих разлога, нису испуњени услови из одредбе члана 43. став 1. Закона о управним споровима, да суд по предлогу тужиле из поднеска од 20.03.2017. године, у овој управној ствари одлучи у спору пуне јурисдикције.

Са изнетих разлога, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиле, Управни суд је одлучио као у ставу I диспозитива пресуде, применом одредбе члана 40. став 2. и члана 42. став 1. Закона о управним споровима. У извршењу

пресуде, тужени орган ће донети ново, на закону засновано решење, придржавајући се правних схватања и примедба суда у погледу поступка изнетих у овој пресуди, у року и на начин прописан одредбом члана 69. став 2. Закона о управним споровима.

Одлучујући о захтеву тужиље за накнаду трошкова управног спора, који је тужиља определила у тужби, Управни суд је, на основу чл. 150. и 153. став 1. Закона о парничном поступку (“Службени гласник РС”, број 55/14), који се сходно примењује на основу члана 74. Закона о управним споровима, нашао да је захтев основан, с обзиром да је тужиља у вези са покретањем спора, према члану 43. став 1. Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката (“Службени гласник РС”, број 121/12), имала трошкове за награду адвоката за састав тужбе у износу од 16.500,00 динара, а у преосталом делу суд није прихватио захтев, јер исти није опредељен у складу са наведеном тарифом, па је донео одлуку као у ставу II диспозитива пресуде.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана 07.12.2018. године, 14 У 12183/15

Записничар
Снежана Вујачић,с.р.

Председник већа-судија
Душица Маринковић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

МД