



Република Србија
УПРАВНИ СУД
22 У. 13075/18
13.07.2023. године
БЕОГРАД

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Весне Даниловић, председника већа, Тије Бошковић и мр Зорана Рељића, чланова већа, са судским саветником др Весном Билбијом, записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиоца АА из ..., ..., кога заступа пуномоћник Милорад Ј. Поповић, адвокат из Београда, Беле Барток 44/24, против тужене Жалбене комисије града Београда, ради поништаја решења тужене број: XXX-01 број: 117-42/2018 од 26.06.2018. године, у правној ствари дисциплинског поступка, у нејавној седници већа одржаној дана 13.07.2023. године, донео је

ПРЕСУДУ

I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА решење Жалбене комисије града Београда, број: 117-42/2018 од 26.06.2018. године и предмет враћа надлежном органу на поновно одлучивање.

II ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужени орган Жалбена комисија града Београда, да тужиоцу АА из ..., ..., накнади трошкове управног спора у износу од 16.890,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема ове пресуде.

Образложење

Оспореним решењем у ставу првом диспозитива одбија се жалба АА, запосленог у Управни градске општине ..., изјављена преко пуномоћника адв. Милорада Ј. Поповића из Београда, Ул. Беле Барток 44/24, на решење заменика

начелника Управе градске општине ..., бр. 116-6/18-IV од 29.05.2018. године, као неоснована. Ставом II диспозитива одбија се захтев за накнаду трошкова управног поступка као неоснован. Наведеним првостепеним решењем АА, службеник запослен у Одељењу за инспекцијске послове у Управи градске општине ..., на радном месту студијско-аналитички послови из области комунално – инспекцијског надзора, оглашен је одговорним што је дана 14.03.2018. године, око 09,00 часова, у канцеларији број 91, својим непримереним понашањем (покретањем са столицом коју је носио с леђа) и вербално, физички повредио и увредио колегиницу ББ и што је дана 10.04.2018. године, непримереним инсистирањем пред странком, натерао колегиницу ВВ да са странком напусти канцеларију број 87 и заврши започети службени посао у ходнику, чиме је несумњиво извршио тежу повреду радне дужности из члана 138. став 1. тачка 15. Закона о запосленима у Аутономним покрајинама јединицама локалне самоуправе (недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима), те му се за наведене повреде радне дужности изриче дисциплинска мера новчана казна у износу од 30 % основне плате исплаћене за месец мај 2018. године у трајању од 6 месеци.

Тужбом, поднетом Управном суду дана 20.07.2018. године, преко пуномоћника, тужилац је оспорио законитост решења туженог органа, истичући да из образложења решења туженог произилази да је тужена своју одлуку засновала искључиво на одговору првостепеног органа без даљих провера жалбених навода. Такав поступак другостепеног органа је незаконит. Другостепени орган треба да узме у обзир и изјашњење првостепеног органа али је дужан да провери све жалбене наводе и о њима детаљно се изјасни у својој одлуци. Како је истакао, тужилац је у својој жалби дао јасне и детаљне разлоге због чега је ожалбено решење Управе градске општине ... од 29.05.2018. године, незаконито, а то је са наведених разлога: Закључак о покретању дисциплинског поступка број: 116-6/18-IV од 20.04.2018. године и Решење број: 116-6/18-IV од 29.05.2018. године донети су од стране лица које за то није овлашћено одредбама Правилника о дисциплинској и материјалној одговорности службеника и намештеника у Управи градске општине ... број: 020-60/2017-IV од 06.12.2017. године. Наведеним Правилником за покретање дисциплинског поступка и изрицање дисциплинских мера прописано је искључиво надлежност начелника Управе (члан 6. Правилника), и ниједном одредбом наведеног Правилника није дозвољена могућност преноса тих овлашћења на друго лице. Како поступак у конкретном случају није покренут од стране начелника управе, то је цео поступак у овом предмету незаконит, јер је поступак покренут од стране неовлашћеног лица. Правилник о дисциплинској и материјалној одговорности службеника и намештеника у Управи градске општине ... представља "lex specialis" којим је регулисана дисциплинска и материјална одговорност запослених, као и поступак за утврђивање те одговорности и надлежност за покретање поступка и изрицање дисциплинских мера и ниједан други општи акт то питање не регулише, нити може да регулише на другачији начин од наведеног Правилника, па се у дисциплинском поступку морају применити искључиво одредбе овог општег акта. У закључку о покретању дисциплинског поступка од 20.04.2018. године и решењу од 29.05.2018. године, заменик начелника управе не наводи правни основ по коме је он овлашћен да одлучује, а тог правног основа и нема, па због тога оба наведена акта имају формалне недостатке због којих су морали бити укинати. Такође је навео да је у раду дисциплинске комисије учествовало лице које не би смело да учествује у њеном

раду, а то је ГГ који је обављао функцију општинског јавног правобраниоца Градске општине ..., који је законски заступник Градске општине и њених органа. Како је ГГ законски заступник послодавца (Градске општине ...), то није могао да учествује у раду ове комисије, јер није непристрасан и на тај начин тужиоцу није омогућен фер и непристрасан поступак. Како је наведено лице учествовало у раду Дисциплинске комисије, то су све одлуке у чијем је доношењу она учествовала незаконите. Наводне повреде радне дисциплине које су тужиоцу стављене на терет по дисциплинском поступку нису повреде радне дисциплине, поготову те радње не могу бити квалификоване као насилничко, недолично или увредљиво понашање. Како је истакао, нити насилног ни увредљивог нема у томе што је тужилац, не видевши колегиницу ББ иза себе приликом померања столице, столицом дотакао, нити има ичег насилничког и увредљивог у томе што је од колегинице ВВ тражио да своје странке прима у својој канцеларији, а не у његовој. У току поступка и пред другостепеним органом уопште није утврђивана намера тужиоца да почини повреду радне дисциплине, што је битан елемент за постављање дисциплинске одговорности запослених, па се са тих разлога и првостепено и другостепено решење незаконити. Пред дисциплинском комисијом нису изведени потребни докази, чињенично стање није правилно и потпуно утврђено. Наводне тешке повреде ББ не могу се доказивати њеним исказом, већ лекарском документацијом. Те документације нема, јер тих наводних тешких повреда и није било, нити је првостепени, ни другостепени орган ту документацију од ње тражио, због чега је чињенично стање непотпуно утврђено, а та чињеница наводних тешких повреда је битна за одлучивање о дисциплинској одговорности тужиоца. Притом, другостепени орган наводи да је тужилац починио тежу повреду дужности из радног односа, а да нигде не наводи на основу којих је то доказа утврђено да је овакву повреду дужности починио. Решењем Управе градске општине Земун од 29.05.2018. године, тужилац је оглашен одговорним за тежу повреду радне обавезе из члана 138. став 1. тачка 15. Закона о запосленима у Аутономним покрајинама јединицама локалне самоуправе, иако Градска општина Земун има свој Правилник о дисциплинској и материјалној одговорности службеника и намештеника у Управи градске општине ... којим је регулисана дисциплинска одговорност запослених, као дисциплински поступак, па се сходно томе закон не може директно примењивати на дисциплинску одговорност запослених, већ одредбе Правилника, будући да закон на уопштен начин регулиште дисциплинску одговорност, да се Правилником та одговорност конкретизује. Све своје наводе тужилац је у жалби на првостепено решење детаљно образложио, али другостепени орган исте није проверавао, већ је своју одлуку засновао искључиво на одговору на жалбу првостепеног органа без провере и тих и жалбених навода, због чега је тужбом оспорено решење од 26.06.2018. године незаконито. Са изнетих разлога, тужилац је предложио суду да изврши увид у списе Управе градске општине Земун, које ће прибавити од овог органа и након тога донети пресуду да се тужба уважава, поништава тужбом оспорено решење и враћа туженој на поновно одлучивање.

У одговору на тужбу, који је тужени орган доставио са списима предмета, који су у Управном суду примљени дана 22.11.2018. године, а након што је одговор на тужбу усвојен на Седници Жалбене комисије града Београда, одржаној 20.11.2018. године, тужени је, ценећи тужбене наводе, истакао да сматра да су без утицаја на правилност и законитост донетог решења, односно да су исти неосновани и остао је при наводима изнетим у утуженом решењу, које је у свему донето у складу са законом и

важећим правним актима, како је истакао, с обзиром да тужилац у тужби наводи чињенице које су изнете и у жалби и као такве већ оцењене од стране Жалбене комисије Града Београда. Жалбена комисија Града Београда је мишљења да је дисциплинска комисија правилно спровела дисциплински поступак и утврдила чињенично стање у свему у складу са законом, а да су наводи тужбе усмерени на приказ догађаја који су били основ за вођење дисциплинског поступка против туженог на начин који би чињеницама утврђеним у поступку дао другачију конотацију, односно навео на нетачан закључак да Дисциплинска комисија није добро утврдила чињенично стање и да је на основу таквог утврђеног чињеничног стања донела одлуку на штету тужиоца. Дисциплинска комисија је одржала две усмене расправе 15.05.2018. и 16.05.2018. године, на којима је саслушан тужилац, прочитане писмене изјаве учесника у догађајима и саслушани сведоци. Из наведених доказних радњи утврђено је да је тужилац несумњиво починио тежу повреду дужности из радног односа при чему се приликом избора и одмеравања дисциплинске мере водило рачуна о степену одговорности службеника, тежини последице повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којим је повреда дужности извршена, као и о чињеници да је службенику већ изречена дисциплинска мера (решење број: 116-3/18-IV од 15.03.2018. године), између осталог и због недоличног насилничког или увредљивог понашања према странкама или сарадницима. Тужбене наводе процесне природе, Жалбена комисија града Београда је ценила у жалбеном поступку и утврдила да су исти без утицаја на доношење другачије одлуке у овој управној ствари и с тим у вези у свему је прихватила изјашњење првостепеног органа дато у одговору на жалбу број: 116-6/18-IV од 11.06.2018. године, који садрже аргументовано и на процесних прописима утемељено образложење у вези са поступањем приликом покретања, вођења и доношења одлуке у дисциплинском поступку. Са изнетих разлога, предложила је да суд тужбу одбије.

Решавајући овај управни спор без одржавања усмене расправе, сагласно одредби члана 33. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/09), будући да је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања и испитујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, у складу са одредбом члана 41. став 1. истог закона, Управни суд је, оценом навода тужбе, одговора на тужбу и списка предмета ове управне ствари, утврдио да је тужба основана.

Наиме, према оцени Управног суда у поступку доношења ожалбеног решења учињене су повреде правила поступка, које су од утицаја на законитостведеног дисциплинског поступка и законитост донетог решења број: 116-6/18-IV од 29.05.2018. године, којим је утврђена дисциплинска одговорност на страни овде тужиоца и изречена дисциплинска мера, а коју повреду није отклонио тужени орган у поступку по жалби, са којих разлога је и тужбом оспорено решење од 26.06.2018. године незаконито. Наиме, основано се тужбом указује на то да је дисциплински поступак у конкретном случају покренут и вођен од стране службеног лица, које није законом овлашћено за покретање и вођење овог дисциплинског поступка, нити је овлашћено за доношење решења по окончању дисциплинског поступка, при чему у списима предмета, као ни у актима које је ово службено лице доносило постоји посебно овлашћење за доношење закључка о покретању дисциплинског поступка број:

116-6/18-IV од 20.04.2018. године, као и жалбом оспореног првостепеног решења од 29.05.2018. године.

Одредбам члана 1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 21/16), прописано је да се овим законом уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. (Став 1.) Одредбе овог закона сходно се примењују на запослене у органима градских општина, као и службама и организацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, према посебном закону. (Став 2.) У смислу овог закона, службама и организацијама из става 2. овог члана, сматрају се стручне службе и посебне организације које су основане за обављање послова управе. (Став 3.)

Одредбам члана 3. истог закона, прописано је да се запосленима у смислу овог закона сматрају функционери који на основу законом или покрајинским прописом утврђене обавезе или овлашћења, заснивају радни однос ради вршења дужности, службеници и намештеници. (Став 1.) Функционер је изабрано, именовано, односно постављено лице (осим службеника на положају), у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно у органима Градске општине, као и у службама и организацијама које они оснивају према посебном пропису. (Став 2.) Службеник је запослено лице које професионално обавља стручне послове из надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или са њима повезаних општих правних послова, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Службеник је запослено лице на извршилачком радном месту као и на радном месту службеника на положају. (Став 3.)

Одредбама члана 4. истог закона прописано је да је послодавац функционера, службеника и намештеника у јединицама локалне самоуправе јединица локалне самоуправе. (Став 2.) За службенике и намештенике у аутономним покрајинама, права и дужности у име послодавца врши руководиоца органа, службе или организације аутономне покрајине из члана 1. овог закона. (Став 6.)

Одредбама члана 139. истог закона, прописано је да дисциплински поступак покреће послодавац на сопствену иницијативу или на предлог лица које је непосредни руководиоца службенику. (Став 1.) Дисциплински поступак покреће се писменим закључком, који се доставља службенику и на који жалба није допуштена. (Став 2.) Сваки службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може послодавцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка. (Став 3.)

Одредбама члана 141. истог закона, прописано је да послодавац води дисциплински поступак, одлучује о дисциплинској одговорности и изриче дисциплинске мере. (Став 1.) Послодавац може да образује дисциплинску комисију од три члана да у његово име води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. (Став 2.) Послодавац дужан да образује дисциплинску комисију да у његово име води дисциплински поступак у случајевима теже повреде дужности из радног односа. (Став 3.)

Имајући у виду стање и списима, цитиране одредбе закона, као и то да је закључак о покретању дисциплинског поступка донео заменик начелника управе, који није уједно и руководилац органа у смислу цитиране одредбе члана 4. став 6. закона, да нема доказа у списима предмета да је лице из члана 4. став 6. закона донело одлуку о образовању дисциплинске комисије у смислу цитиране одредбе члана 141. став 3. наведеног закона, при чему једино лице из члана 4. став 6., у вези са чланом 141. став 1. једино овлашћено за вођење дисциплинског поступка, одлучивање о дисциплинској одговорности и изрицање дисциплинске мере за службенике, па је ово лице уједно и једино овлашћено да покреће дисциплински поступак и да доноси решење, којим ће утврдити дисциплинску одговорност и изрећи дисциплинску меру овде тужиоцу, који је службеник из члана 3. став 3. закона, односно, запослен у Одељењу за инспекцијске послове у Управи градске општине ... на радном месту студијско-аналитички послови из области комунално – инспекцијског надзора, то су у конкретном случају учињене битне повреде поступка, које су од утицаја на законитост ожалбеног решења. Притом се у списима не налази евентуално посебно овлашћење, издатог од стране овлашћеног лица заменику начелника управе, који је донео закључак о покретању дисциплинског поступка и ожалбеног решења, нити се на такво овлашћење, које мора имати основ у закону или на закону донетом општем акту, доносилац закључка о покретању дисциплинског поступка и ожалбеног решења позива. Имајући у виду наведено, то нису били испуњени услови за одбијање жалбе од стране туженог органа, са којих разлога је и тужбом оспорено решење незаконито, јер је донето уз повреду цитираних одредаба Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, како и уз битну повреду правила поступка из члана 141. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/16). Притом је тужени орган погрешно тумачио и применио цитиране одредбе Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, којима је регулисан начин покретања и провођења дисциплинског поступка, при чему је, према оцени суда тужени орган неправилно ценио и жалбене наводе, будући да у образложењу оспореног решења није ценио посебно ниједан жалбени навод, па ни битне наводе жалбе, нити је за оцену дао разлоге са којих сматра да су ти наводи жалбе, евентуално, неосновани или без утицаја на другачије одлучивање по жалби, већ је само паушално констатовао да је ценио све наводе жалбе, али су исти без утицаја на доношење другачије одлуке у овој управној ствари” и у свему прихватио изјашњење првостепеног органа дато у одговору на жалбу број: 116-6/18-IV од 11.06.2018. године.

Није основан навод тужиоца да у конкретном случају нема места примени Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, с обзиром на постојање подзаконског општег акта, који регулише дисциплински поступак запослених у конкретној јединици локалне самоуправе, будући да је наведени поступак на детаљан начин регулисан наведеним законом, а подзаконски општи акт, којим се регулише исти поступак, не може одступати од одредаба закона на основу кога се једино такав акт и може донети, већ може само детаљније регулисати тај поступак, при чему се подзаконским актом не могу мењати законом установљена надлежност и овлашћења појединих лица за провођење дисциплинског поступка, те је стога и суд имао основа да у конкретном случају оцењује законитост тужбом оспореног и ожалбеног решења у складу са наведеним законом.

Са свега изнетог, Управни суд је утврдио да је тужбом оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца, па је применом одредаба члана 40. став 1. и 2. и 42. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу првом диспозитива ове пресуде. У поновном поступку тужени орган ће донети ново, законито решење, при чему ће приликом поновног одлучивања имати у виду правно схватање и примедбе суда у погледу поступка, изнето у образложењу ове пресуде, којима је везаност у складу са одредбом члана 69. став 2. ЗУС-а.

Имајући у виду успех тужиоца у овом спору, Управни суд је применом одредаба чланова 66. и 67. Закона о управним споровима и одредаба чланаова 150., 153. 154. и 163. став 2. Закона о парничном поступку (“Службени гласник РС” бр. 72/11, 49/13-одлука УС, 74/13-одлука УС, 55/14, 87/18, 18/20, 10/23-други закон), који се сходно примењује на основу одредбе члана 74. ЗУС-а, као и применом Тарифног броја 44 Тарифе о накнадама и наградама за рад адвоката (“Сл.гласник РС” бр. 43/23) досудио трошкове тужиоцу, које је определио у поднетој тужби и то на име састава тужбе од стране пуномоћника из реда адвоката износ од 16.500,00 динара и на име тражених трошкова судске таксе за тужбу у износу од 390,00 динара у складу са Тар. бр. 28 таксене тарифе Закона о судским таксама (“Службени гласник РС” бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01, 9/02, 29/04, 61/05, 116/02, 31/09, 101/11, 93/12, 93/14, 106/15, 95/18), па је одлучио као у ставу другом диспозитива ове пресуде.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
дана 13.07.2023.године, 22 У. 13075/18

Записничар
др Весна Билбија,с.р.

Председник већа-судија
Весна Даниловић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

БС