Република Србија
УПРАВНИ СУД
20 У 3088/14
25.04.2016. године
Б е о г р а д

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Жељка Шкорића, председника већа, Павела Јонаша и мр Зорана Рељића, чланова већа, са судским саветником Катарином Пецић Илић, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужилаца: А.А. из ..., ..., Б.Б. из ..., ..., В.В. из ..., ..., Г.Г. из ..., ..., Д.Д. из ..., ..., Ђ.Ђ. из ..., ..., Е.Е. из ..., ..., које заступа пуномоћник Јасмина Михаиловић, адвокат из Ваљева, ул. Карађорђева бр. 117-121, против Жалбене комисије Владе Републике Србије, ради поништаја решења број: 120-01-768/2013-01 од 30.12.2013. године, у предмету исплате додатка на плату, у нејавној седници већа, одржаној дана 25.04.2016. године, донео је

П Р Е С У Д У

I Тужба **СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА** решење Жалбене комисије Владе Републике Србије, број: 120-01-768/2013-01 од 30.12.2013. године и предмет **ВРАЋА** надлежном органу на поновно одлучивање.

II Обавезује се тужени орган Жалбена комисија Владе Републике Србије да тужиоцима: А.А. из ..., Б.Б. из ..., В.В. из ...,Г.Г. из ..., Д.Д. из ..., Ђ.Ђ. из ..., Е.Е. из ..., на име трошкова управног спора исплати износ од 31.370,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

О б р а з л о ж е њ е

Оспореним решењем одбијена је, као неоснована, жалба тужилаца изјављена против решења Министарства унутрашњих послова Републике Србије, Полицијске управе за град Београд 01 број: 120-3370/13 од 24.09.2013. године, којим је одбијен захтев за исплату додатка на плату по основу прековременог рада, рада на дан државног и вереског празника и рада ноћу, полицијских службеника наведених у изреци тог решења, из разлога ближе наведених у образложењу тог решења.

У тужби, којом су покренули управни спор, поднетој поштом препорученом пошиљком Управном суду дана 27.02.2014. године, тужиоци, преко пуномоћника, претходно наводећи хронологију поступања управних органа и Управног и Уставног суда почев од дана

подношења захтева за исплату додатка на плату за прековремени рад, рад на дан државног празника и рад ноћу, оспоравају законитост побијаног решења због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права. Тужиоци у тужби наводе Директиву Европске уније о радном времену, одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама, као и Уредбу о накнадама и другим примањима запослених у државним органима закључујући да радећи прековремено и преко осам сати недељно им се грубо крше права на ограничено радно време у складу са напред наведеним прописима, а да им при томе ништа није плаћено. Даље наводе да тужени уопште није утврђивао чињенично стање, нити је рачунао да ли тужиоци имају прековремене сате рада, рада на дан празника, ни рада ноћу, као и да ли су донета решења о прерасподели и колики је укупан фонд радних сати тужилаца, због чега је чињенично стање непотпуно утврђено. Сматрају и да је тужени погрешно применио материјално право наводећи да су исти остварили право на увећање основног коефицијента и то не мање од 30% на месечном нивоу, међутим ово увећање по истом основу остварују сви запослени у МУП-у, што је супротно правилницима о платама радника Министарства унутрашњих послова на које се тужени позива, јер у појединачним решењима о утврђивању коефицијената тужиоцима се нигде не наводи да су у коефицијент урачунати и посебни услови рада, тежине и природе послова и задатака, а не по основу додатка на плату, како то тужени истиче. Поред овога, посебно истичу да у платним листама тужилаца постоје рубрике за прековремени рад, рад на дан државног и верског празника и рад ноћу, али исти додаци нису плаћени. Како ови додаци зависе од конкретног обављања посла, односно времена проведеног на раду, они и не могу бити саставни део коефицијента, јер сви запослени не раде прековремено, на дан презника и ноћу, посебно што увећани коефицијенат имају и запослени у МУП-у који обављају послове у рачуноводству, радионици односно запослени који имају стандардно радно време од 40 радних часова недељно и никада не раде ноћу, на дане празника или дуже од пуног радног времена. Стога је неприхватљива констатација другостепеног органа у погледу примене Закона о полицији који је ступио на снагу 29.11.2005. године, наводећи да тужиоци остварују право на коефицијент за обрачун плата који је од 30-50% номинално већи од коефицијента за друге државне службенике, а да притом нису утврдили да ли је и на који начин првостепени орган применио могућност увећања коефицијента који је предвиђен чланом 147. Закона о полицији, да ли су и када донета појединачна решења за припаднике полиције којима се регулише плата по Закону о полицији. Сматрају да је тим законом неспорно предвиђена могућност да одређене категорије запослених могу остварити увећање коефицијента по основу посебних услова рада, разних врста нередовности у раду и др. али то не значи да им прековремени, ноћни и рад у дане државних и вереских празника не треба платити, нарочито када се узме у обзир чињеница да по истом основу остварују увећање коефицијента и запослени који немају никакве отежане услове рада, нередовност, прековремени, ноћни и рад у дане празника. Према мишљењу тужилаца, ради се о погрешној примени материјалног права, јер се на тужиоце могу и морају применити општи радно-правни прописи који се примењују на државне службенике, при чему Правилник о платама садржи одредбе које се тичу одређивања основног и додатног коефицијента, као и додатака на основу чина или звања. Тужени орган нити наводи нити појашњава напред наведене чињенице у погледу изједначавања свих категорија запослених који остварују увећање коефицијента од 30%, нарочито што се категорија упоредног радника може искључиво користити уколико упоредни радник има исти укупан коефицијент радног места као и тужиоци, али нема нередовности у раду. Тужиоци у тужби указују и да су Основни суд у Ваљеву, Основни и Апелациони суд у Крагујевцу и Новом Саду у више десетина предмета који су се водили пред тим судовима, по истом основу, заузели став да припадницима МУП-а припадају додаци за прековремени рад, рад на дан празника и ноћу, рад за време важења Закона о

унутрашњим пословима, наводећи да је и Уставни суд у својим одлукама које су ближе наведене у тужби, заузео став да припадници полиције имају право на исплату зараде по основу прековременог рада, ноћног рада и рада у дане државних и верских празника који су нерадни дани. Наводе и да су Општински судови у Крагујевцу и Темерину донели пресуде којима се државним службеницима признаје право на исплату накнаде за исхрану и регреса за годишњи одмор, као и да је Уставни суд Србије својим одлукама такође ближе наведеним у тужби поништио пресуде Врховног суда Србије, којима је одбијена тужба за исплату додатака на плату полицијским службеницима. Такође, по тужбама за неисплаћену накнаду за исхрану и регрес за коришћење годишњег одмора више судова у Србији, који се такође наводе у тужби, је заузело став да се државним службеницима исплате ове накнаде. Предложили су да суд тужбу уважи и поништи оспорено решење, те да се обавеже тужена да тужиоцима исплати додатке на плату за период од 22.08.2005. године до 22.08.2008. године у износима утврђеним вештачењем са законском затезном каматом од доспећа до исплате у року од 8 дана од дана пријема преписа пресуде, као и да се обавеже тужена да тужиоцима плати на име трошкова поступка износ од по 30.000,00 динара, увећан за 50% за сваког заступаног тужиоца, укупно од по 120.000,00 динара на име састава тужбе, поднесака, као и таксе на тужбу и одлуку по 1.400,00 динара.

Тужени орган је у одговору на тужбу навео да, с обзиром да тужиоци нису навели нове чињенице и доказе, односно разлоге који битно мењају стање ове управне ствари, остаје у свему при разлозима изнетим у образложењу оспореног решења и предложио да суд тужбу одбије као неосновану.

Управни суд је одлучивао без одржавања усмене јавне расправе, у складу са одредбом члана 33. став 2. Закона о управним споровима, па је испитујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, сагласно са одредбом члана 41. став 1. истог Закона, оценом навода тужбе, одговора на тужбу и списа предмета ове управне ствари, нашао да је тужба основана.

Према стању у списима предмета, пресудом Упрвног суда 8 У 17659/2012 од 24.04.2013. године, донетом у извршењу Одлуке Уставног суда Уж. 3285/2010 од 05.12.2012. године, донете по уставној жалби, овде тужиоца Зорана Зеца из Новог Сланкамена, поновљен је поступак завршен правноснажном пресудом Управног суда 8 У.5923/10 (2008) од 25.06.2010. године, те је и укинута наведена пресуда, уважена тужба овде тужилаца, поништено решење тужене број 120-01-337/2008-01 од 17.10.2008. године, и предмет враћен туженом органу на поновно одлучивање. Према ставу Управног суда изнетом у образложењу наведене пресуде од 24.04.2013. године, у управном поступку било је нужно на несумњив начин утврдити да ли је тужиоцима коефицијент за обрачун плате увећан за 30% до 50% или се ово повећање односи на све запослене у Министарству унутрашњих послова, па и оне који нису радили прековремено, на дан државних и верских празника и ноћу и, у зависности од тога, донети на закону засновано решење. Како образложењем првостепеног и оспореног решења није наведен основни коефицијент за обрачун плате тужилаца, као ни проценат увећања плате по основу посебних услова рада, из чега би се могао извести закључак о основаности, односно неоснованости захтева тужилаца за признавање права на додатак на плату по основу прековременог рада, рада на дан државних и верских празника и рада ноћу, Управни суд је нашао да је оспореним решењем повређен закон на штету тужилаца, јер разлози дати у образложењу оспореног решења, не упућују на решење какво је дато у диспозитиву, што је супротно одредби члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку.

Из списа предмета и образложења оспореног решења произлази да је првостепени орган, поступајући по захтеву тужилаца да им се исплати додатак на плату за прековремени рад, рад на дан државних и верских празника и рад ноћу, за период од јула 2005. до јула 2008. године, у поновном поступку поднети захтев одбио као неоснован, јер је нашао да се у конкретном случају накнаде за прековремени рад, рад на дан државних и верских празника и рад ноћу не сматрају посебним накнадама које припадају радницима МУП-а Републике Србије, с обзиром да су због посебних услова и нередовности у раду већ остварили право на увећање коефицијента плате на начин и у висини прописаној чланом 147. став 1. Закона о полицији. Првостепени орган притом налази да тужиоцима тражено право не припада из разлога што им је утврђен већи коефицијент у односу на упоредног радника који нема нередовности у раду и то већи за најмање 30% до 50%, јер је према члану 20. Закона о унутрашњим пословима ("Службени гласник РС", бр. 44/91...106/03) који се примењивао до 29.11.2015. године, овлашћено службено лице дужно да послове безбедности Републике, заштите живота, личне и имовинске сигурности грађана, спречавања и откривања кривичних дела и хватања њихових учинилаца, одржавања јавног реда и мира, обавља без обзира да ли се налази на службеној дужности и да ли му је то стављено у задатак. Стога првостепени орган закључује да су ова лица по природи посла и услова рада дужна ex lege радити прековремено, за шта су плаћена платом одређеном коефицијентом који у себи садржи ову природу посла и овакве услове рада, па држава као послодавац није била у обавези да овлашћеним службеним лицима (што је случај са именованим полицијским службеницима) и радницима на одређеним дужностима исплаћује посебну накнаду за обављен прековремени рад. Поред наведеног, а према образложењу како првостепеног решења, тако и оспореног решења туженог органа, ступањем на снагу Закона о полицији ("Службени гласник РС", бр. 101/05) дана 29.11.2005. године према одредби члана 147. наведеног закона запослени у Министарству унутрашњих послова, због посебних услова рада, рада на дан празника који је нерадни дан, ноћног рада, прековременог рада и других видова нередовности у раду остварују право на коефицијенте за обрачун плате који су за 30 – 50% номинално већи од коефицијената за друге државне службенике, тако да се у смислу цитиране законске одредбе наведеним радницима посебност обављања послова вреднује увећањем коефицијента, да су ове норме lex specialis тако да се на запослене у Министарству унутрашњих послова не примењују одредбе општих радно правних прописа о увећаној заради. Осим тога, Правилником о платама радника Министарства унутрашњих послова Ст 09 стр.пов.бр. 021-992/96-1 од 05.04.1996. године – 01 стр.пов.бр. 185/05 од 14.01.2005. године који је важио до ступања на снагу Закона о полицији и на основу тог закона донетог Правилника о платама радника Министарства унутрашњих послова Ст 01 стр.пов.бр. 15070/05-06 од 28.11.2005. године и Ст 01 стр.пов.бр. 15070/05-06 од 13.06.2006. године, било је предвиђено да запослени у Министарству унутрашњих послова има право на коефицијент који се одређује према платној групи или платном разреду у који се радно место разврстава (члан 2.) и право на увећање тог коефицијента за 30% (члан 3.) и право на коефицијент по основу звања, и чина који запослени има (члан 5.). Чланом 1. Правилника о платама запослених у Министарству унутрашњих послова СТ 01 стр.пов. Број 4908/06-4 од 26.06.2006. године прописано је да се истим у складу са законом и колективним уговором, уређују плате запослених у Министарству унутрашњих послова утврђивањем висине коефицијената, а чланом 2. да се основни коефицијент утврђује за послове радног места, а додатни коефицијенти у односу на послове радног места, послебне услове рада, опасност, одговорност и сложеност послова, ка и за звање односно чин. Даље је наведено да је увидом у појединачна решења о утврђивању коефицијента плате за све подносиоце захтева, која су донета у складу са Законом о полицији и у складу са Правилником о платама запослених у Министарству унутрашњих послова СТ 01 стр.пов. Број 4908/06-4 од 26.06.2006. године,

првостепени орган утврдио да је свим именованим полицијским службеницима утврђена висина укупног коефицијента плате, и то: по члану 3. основни коефицијент који је већи од основног коефицијента радника Министарства унутрашњих послова који немају овлашћења за најмање 30% до 50%, по члану 4. додатни коефицијент који је такође већи од коефицијента радника Министарства који немају овлашћења и по члану 7. додатни коефицијент за звање, односно чин. Стога је првостепени орган нашао да су тужиоци у периоду за који потражују исплату додатка на плату по основу прековременог рада, рада на дан државног и верског празника и рада ноћу већ остварили право на увећање основног коефицијента и то не мање од 30% на месечном нивоу, што се види упоређивањем појединачних решења и утврђивањем коефицијената тужилаца са запосленима који имају исти степен стручне спреме, а раде на пословима радног места које нема нередовности у раду. При томе првостепени орган за упоредног радника за сваког од тужилаца појединачно узима запосленог који нема нередовности у раду у Полицијској управи за град Београд 13. Одлучујући о жалби тужилаца изјављеној против наведеног решења првостепеног органа, Жалбена комисија Владе Републике Србије је, прихватајући наведене разлоге, оценила да је то решење правилно и у свему на закону засновано, оцењујући да је првостепени орган у образложењу ожалбеног решења детаљно образложио висину коефицијента тужилаца по Правилнику, упоређујући их са коефицијентом плате запосленог који има исти степен стручне спреме, ради на пословима радног места који нема додатак на плату за прековремени рад, рад на дане државног и верског празника и рад ноћу, из чега тужени орган закључује да су тужиоци за период за који потражују исплату додатка на плату већ остварили право на увећање коефицијента и то не мање од 30% на месечном нивоу у складу са прописима на које се првостепени орган позвао. Тужени орган је, такође, указао да се у списима предмета налазе и појединачна решења из којих би се могло утврдити да су тужиоци остварили право на коефицијенте који су 30-50% номинално већи од коефицијената за друге полицијске службенике са којима је вршено упоређивање. Налазећи да су тужиоци, по основу посебних услова рада – што укључује и сва одступања од прописане редовности рада у погледу дужине и времена његовог извршења, остварили право на увећање зараде у смислу члана 47. Закона о унутрашњим пословима, те да је решење првостепеног органа засновано на правилној примени материјалног права, то је жалбу тужилаца одбио и одлучио као у диспозитиву оспореног решења на основу члана 230. Закона о општем управном поступку.

Према оцени Управног суда, основано се тужбом тужилаца указује на незаконитост оспореног решења, будући да је тужени орган приликом доношења решења повредио правила поступка из члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку, на чију сходну примену у поступку одлучивања другостепеног орган по жалби упућује члан 235. став 1. истог закона. Ово због тога што се захтев тужилаца односи на период од јула месеца 2005. до јула месеца 2008. године, у ком периоду је до 29.11.2005. године био на снази Закон о унутрашњим пословима (“Службени гласник РС”, бр. 44/91, 79/91 и 54/96), а након тога Закон о полицији (“Службени гласник РС”, бр. 101/05), те да је све до 01.01.2007. године био на снази Закон о платама у државним органима и јавним службама (“Службени гласник РС”, бр. 34/01 и 62/06), као и Правилник о правима радника Министарства унутрашњих послова Ст 09 стр.пов.бр. 021-992/96 од 05.04.1996. године, 01 стр.пов бр. 185/05 од 14.05.2001. године, који је важио до ступања на снагу Закона о полицији, а на основу тог закона је донет Правилник о платама радника Министарства унутрашњих послова Ст 09 стр.пов.бр. 15070/05-06 од 28.11.2005. године и Ст 09 стр.пов.бр. 15070/05-06 од 13.06.2006. године и Правилник о платама запослених у Министарству унутрашњих послова СТ 01 стр.пов. Број 4908/06-4 од 26.06.2006. године, који у утуженом периоду различито регулишу питање исплате увећане зараде по основу прековременог рада, ноћног

рада и рада у дане празника који су нерадни. Уставни суд у пресуди Уж. 5256/2011 од 04.03.2013. године као и у већем броју других одлука и Врховни касациони суд заузели су став да полицајци и овлашћена службена лица за време важења Закона о унутрашњим пословима до ступања на снагу Правилника о платама од 26.06.2006. године имају право на увећану плату због такозване "нередовности" (државни и верски празник, рад ноћу, сменски рад и прековремени рад), у складу са чланом 5. Закона о платама у државним органима и јавним службама, Општег колективног уговора и члана 108. важећег Закона о раду као и да наведена лица у периоду од 26.06.2006. године до примене измењеног Закона о полицији (2011. године) немају право на увећање плате по основу нередовности ако је њихова плата увећана од 30 до 50% у односу на друге државне службенике. Из утврђеног чињеничног стања и садржине списима приложених појединачних решења о одређивању коефицијената за обрачун и исплату плата тужилаца не може се закључити да ли је тужиоцима утврђен коефицијент у складу са одредбама цитираног Правилника о платама, нити да су тужиоци за утужени период остварили право на увећање основног коефицијента и то за не мање од 30% како тужени орган погрешно закључује. Првостепени орган утврђује проценат повећања плате тужилаца упоређивањем са платом запосленог на административно-техничким пословима у Полицијској станици у Лозници или са платом запосленог на радном месту телефонисте у Одсеку за везу и криптозаштиту Полицијске управе у Шапцу, противно садржини члана 147. Закона о полицији према којој упоредни радник по правилу треба да буде овлашћено службено лице са истим степеном стручне спреме као и тужилац, које нема нередовности у раду. По оцени суда, ваљано образложење по природи ствари представља неопходну претпоставку, јер без таквог образложења није могуће ценити правилност утврђеног чињеничног стања у жалбеном поступку, а нити законитост оспореног решења у управном спору. Стога, како образложење треба да садржи правни основ и разлоге за одлуку из диспозитива и омогући странци да схвати зашто је донета одлука баш оне садржине као што је изнето у диспозитиву, а не нека другачија одлука, то је оспорено решење у конкретном случају, супротно наведеној одредби ЗУП-а, јер не садржи напред наведене податке. У вези с тим не садржи ни разлоге за закључак да су испуњени услови прописани чланом 230. став 1. ЗУП-а, да се одбије жалба коју су тужиоци изјавили против решења првостепеног органа, па је у поновном поступку потребно отклонити наведену повреду правила поступка и донети ново, на закону засновано решење, имајући у виду да у смислу цитираних прописа полицајцима и овлашћеним службеним лицима припада право на увећану зараду до 20.06.2006. године, без обзира да ли су добили увећање од 30% а после тог периода имају право ако нису добили увећање основне плате што је потребно на несумњив начин утврдити за сваког тужиоца појединачно.

Имајући у виду наведено, као и одредбу члана 33. став 2. Закона о управним споровима, а нарочито став 3. према коме је суд обавезан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену јавну расправу, овај суд је нашао да су се у конкретном случају стекли законом прописани услови за одлучивање о законитости оспореног решења без одржавања усмене јавне расправе. Ово из разлога што је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака ради утврђивања чињеничног стања, а не ради се ни о другим ЗУС-ом прописаним ситуацијама по којима је одржавање усмене јавне расправе обавезно, те се оцена законитости оспореног решења могла извршити без одржавања усмене јавне расправе, а неправилности утврђене у оспореном решењу које се односе на повреде правила управног поступка, тужени орган је дужан да отклони у поновном поступку.

Суд није прихватио захтев тужилаца за доношење одлуке у спору пуне

јурисдикције, будући да су утврђене повреде правила поступка од стране туженог органа, које мора отклонити тај орган. Осим тога, суд није одржао усмену јавну расправу, нити је сам утврђивао чињенично стање, те није постојала ни законска обавеза да одлучи у спору пуне јурисдикције.

Са изнетих разлога, Управни суд је, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужилаца на основу одредбе чл. 40. став 2. и члана 42. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као ставу I диспозитива ове пресуде, како би се у поновном поступку донело правилно и на закону засновано решење, с тим што је тужени орган везан правним схватањем и примедбама суда у погледу поступка из ове пресуде у смислу одредбе члана 69. став 2. истог закона.

Разматрајући захтев тужилаца да им тужени орган накнади трошкове овог управног спора, суд је имао у виду да су тужиоци имали трошкове у висини награде адвокату за састав тужбе у износу од 30.000,00 динара, будући да су заступани од стране пуномоћника из реда адвоката, у складу са Тарифом о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката (“Службени гласник РС”, бр.121/12), као и трошкове судске таксе на тужбу у износу од 390,00 динара и судске таксе на пресуду у износу од 980,00 динара, па је применом одредбе члана 150. и 153. Закона о парничном поступку, на чију сходну примену упућује члан 74. Закона о управним споровима одлучено као у ставу II диспозитива ове пресуде.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана 25.04.2016. године, 20 У 3088/14

Записничар **Председник већа-судија**
Катарина Пецић Илић, с.р. **Жељко Шкорић, с.р.**

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

БТ/НМ