



Република Србија
УПРАВНИ СУД
14 У. 5259/16
17.05.2019. године
Београд

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 тужиоца А.А. Из ..., ул. ... бр. ..., кога заступа пуномоћник Весна Ж. Николић, адвокат из Београда, ул. Врањска бр. 4/2, против туженог органа, Жалбене комисије Владе Републике Србије, ради поништаја решења туженог, број: 112-01-1989/2015-01 од 13.01.2016. године, у предмету распоређивања, у нејавној седници већа, одржаној дана 17.05.2019. године донео је

ПРЕСУДУ

I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА решење Жалбене комисије Владе Републике Србије број: 112-01-1989/2015-01 од 13.01.2016. године и предмет враћа туженом органу на поновно одлучивање.

II ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужени орган Жалбена комисија Владе Републике Србије да тужиоцу А.А. Из ..., ул. ... бр. ..., надокнади трошкове управног спора у износу од 17.870,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

Образложење

Оспореним решењем у тачки 1. диспозитива, одбија се жалба тужиоца, Полицијског службеника у Министарству унутрашњих послова, изјављена против решења Министарства унутрашњих послова, Сектора за ванредне ситуације, 09 број: 112-942/2015 од 28.11.2015. године, којим је одлучено да се тужилац, главни полицијски саветник, распореди са 28.11.2015. године на радно место послови анализе ризика (ПД) Сектора за ванредне ситуације, утврђено под редним бројем 10 у Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова СТ 01 стр. пов. број: 3328/12-5 од 03.04.2012. године и од 23.05.2012. године, стр. пов. 01 број: 12319/13-8 од 20.12.2013. године, стр.пов. 01 број:

12638/13-5 од 27.12.2013. године, стр. пов. 01 број: 12662/13-2 од 27.12.2013. године, стр. пов. 01 број: 3793/14-2 од 24.04.2014. године, пов. 01 број: 9681/14-8 од 14.01.2015. године, пов. 01 број: 1688/15 од 16.02.2015. године, пов. 01 број: 1206/15-12 од 20.04.2015. године, пов. 01 број: 6734/15-5 од 14.07.2015. године и пов. 01 број: 6734/15-10 од 27.08.2015. године, и наведеним распоређивањем тужиоцу се утврђује звање главни саветник. У тачки 2. диспозитива оспореног решења, одбија се захтев тужиоца за накнаду тршкова поступка, као неоснован.

Тужбом поднетом Управном суду дана 29.03.2016. године, преко пуномоћника, тужилац оспорава законитост решења туженог органа због повреде правила поступка које су биле од утицаја на решавање ове управне ствари, неправилно и непотпуно утврђеног чињеничног стања из кога је изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања и због неправилне примене закона и другог прописа. Указује на повреду начела законитости, истине и оцене доказа, прописаних Законом о општем управном поступку, а из разлога наведених у тужби, као и на повреду одредбе члана 235. истог закона, јер тужени орган није оценио наводе жалбе, већ је само препричао и паушално набројао и цитирао законске прописе који регулишу питање распоређивања и навео да је поступљено у складу с тим одредбама. Наглашава да тужени орган у диспозитиву оспореног решења наводи да се одбија жалба тужиоца на решење 09 број: 112-942/2015 од 28.11.2015. године. Међутим, такво решење не постоји, с обзиром да је решење на које се тужилац жалио од 29.11.2015. године, тако да решење које другостепени орган наводи у диспозитиву решења није решење које је предмет овог поступка, па је тужени орган погрешно и неправилно утврдио чињенично стање. Наводи да је и у жалби истакао да се из ожалбеног решења не види да ли је помоћник министра -начелник Сектора за ванредне ситуације – Б.Б., имао овлашћења да премешта и распоређује запослене из Сектора за унутрашње контроле или било које друге организационе јединице ван сектора којим он руководи, па указује на спорност овлашћења министра 01 број: 4456/2014-3 од 08.05.2014. године, које је у уводу ожалбеног решења наведено као основ за потписивање решења од стране начелника Сектора за ванредне ситуације. Уколико тог основа нема, решење је донето уз прекорачење овлашћења, па исто представља битну повреду одредаба поступка из члана 197. Закона о општем управном поступку, јер га је донело неовлашћено лице и као такво незаконито је морало бити поништено. Ове наводе жалбе тужиоца тужени орган није ценио, већ је у решењу наведено да је исто издато на основу члана 23. ст. 1. и 2., члана 84. ст. 1. и 3. Закона о државној управи и чл. 3. и 140. став 2. Закона о државним службеницима, што у ожалбеном решењу није наведено као основ за његово доношење. Истиче да оно што је кључно у конкретном случају, а о чему је другостепени орган извео погрешан закључак, јесте чињеница да је Министарство унутрашњих послова донело Правилник о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, а не нови правилник. Стога сматра да је у конкретном случају требало применити одредбе члана 133. Закона о државним службеницима, а не одредбе члана 134. тог закона, на који се министарство позвало у ожалбеном решењу. Посебно напомиње да је Законом о државним службеницима, у вези са чланом 169. Закона о полицији, прописано да се у случају доношења новог правилника, сви државни службеници распоређују на одговарајућа радна места, при чему руководилац води рачуна о томе на којим су пословима радили пре распоређивања, а што се у ожалбеном решењу не види. Наиме, поступак је морао бити спроведен на основу члана 148. Закона о полицији, а није, нити се спомиње у ожалбеном решењу. У вези с тим указује да је

тузилац радио искључиво на полицијским пословима у својој професионалној каријери и имао статус овлашћеног службеног лица, док му је овим незаконитим распоређивањем - премештајем одрђен статус лица са посебним дужностима, које су недефинисане. Како образложење решења не садржи ниједан елемент који би указао да се управо то решење односи на тужиоца, то је тужени орган повредио одредбу члана 199. Закона о општем управном поступку, као и одредбу члана 5. истог закона, која се односи на дискреционо овлашћење у поступку доношења решења. Истиче да се поставља питање како је тужени орган утврдио да радно место на које се тужилац распоређује подразумева исти опис послова и статус, када се из диспозитива првостепеног решења не види на ком радном месту се тужилац налазио пре спорног распоређивања, а што је неопходно како би могло да се утврди да ли је распоређен на одговарајуће радно место. При томе, тужиоцу је ожалбеним решењем утврђен статус ПД-посебних дужности, који није јасно дефинисан. Наиме, из ожалбеног решења се не види да ли се тужилац распоређује – премешта у истом распону звања, односно да ли радно место на које се распоређује има исти распон звања као и радно место на којем се сада налази. Посебно наглашава да тужени орган није ценио наводе тужиоца истакнуте у жалби на првостепено решење које се односе на предлог за премештај тужиоца. Наиме, предлога за премештај тужиоца, очигледно нема, јер се у ожалбеном решењу не наводи, нити се из решења види коме је предлог достављен, ко је спроводио процедуру премештаја и ко је ценио испуњеност услова за распоређивање, као и на који начин су утврђене оспособљености, потребна знања и вештине тужиоца у конкретном случају. Стога сматра да је неко од руководиоца био дужан да искаже и образложи потребу за распоређивањем -премештајем тужиоца, који би потом требало да се сагласи или не сагласи са тим предлогом, па доношење решења на основу дискреционог овлашћења-слободне оцено, без спроведене процедуре за премештај, или како је то наведено у решењу - распоређивање, не може се никако сматрати законитим поступањем. Такође, другостепени орган је неправилно и непотпуно утврдио чињенично стање и тиме што је погрешно оценио наводе тужиоца да се распоређивање може извршити тек даном коначности решења, а не са датумом 28.11.2015. године, како је то наведено у ожалбеном решењу. Осим тога, првостепено решење не садржи ни информацију о томе да ли је укинута радно место на којем је тужилац био распоређен до доношења решења, као и уколико је укинута, односно ако су послови тог радног места прерасподељени, ко је сада распоређен на то радно место и применом ког критеријума је имао предност распоређивања у односу на тужиоца. Указије да је део решења који се односи на трошкове поступка незаконит, а имајући у виду разлоге на које се тужени орган позвао у оспореном решењу. Стога сматра да и у ситуацији да није уложио жалбу на решење, или да је уложио жалбу, а да при том нема потребно стручно знање за састављање жалбе у управном поступку, против незаконито донетог акта од стране првостепеног органа, тужени орган би ту ситуацију искористио против тужиоца, што се често дешава под паролом заштите интереса државног органа. У вези са наведеним истиче да тужени изводи погрешан закључак и да није навео у којим то случајевима сматра да је заступање нужно, односно оправдано, имајући у виду одредбу члана 67. Устава Републике Србије. Како је овај поступак покренут по службеној дужности, то сматра да се морао применити члан 104. став 6. Закона о општем управном поступку, јер наведени поступак странка није проузроковала својом понашањем, па је тужени орган био обавезан да донесе одлуку којом тужиоцу припада право на накнаду трошкова ангажовањем пуномоћника за састав поднеска које је имао и благовремено истакао. Предлаже да суд одржи усмену расправу и на основу утврђених чињеница

тужбу уважи, поништи оспорено решење и сам реши ову управну ствари, или тужбу уважи и поништи оспорено решење и у складу са чланом 66. Закона о управним споровима, донесе одлуку о накнади трошкова поступка насталих поводом управног спора, и то за састав жалбе у износу од 60.000,00 динара и за састав тужбе у износу од 30.000,00 динара, према тарифном броју 37., 38. и 40. важеће Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката ("Службени гласник РС", бр. 121/12), што укупно износи 90.000,00 динара, као и таксе по ТТ.

Тужени орган је, у одговору на тужбу, остао при наводима изнетим у образложењу оспореног решења и предложио да суд тужбу одбије као неосновану.

Решавајући овај управни спор без одржавања усмене јавне расправе сагласно одредби члана 33. став 2. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", број 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 управне ствари нашао да је тужба основана.

Према образложењу оспореног решења, тужени орган је у тачки 1. диспозитива решења одбио као неосновану жалбу тужиоца изјављену против првостепеног решења, јер је нашао да је првостепени орган у диспозитиву ожалбеног решења донео правилну одлуку, применом одредаба члана 134. ст. 1. и 2. Закона о државним службеницима ("Службени гласник РС", бр. 79/2005 ...99/14), Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, пов. 01 број: 6734/15 -10 од 27.08.2015. године, и применом одредбе члана 169. Закона о полицији ("Службени гласник РС", бр. 101/05, 63/09-Одлука УС 92/11 и 64/2015). Ово из разлога што је првостепени орган правилно утврдио да је тужилац распоређен на радно место послови анализе ризика Сектора за ванредне ситуације, након доношења Правилника о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, 01 број: 6734/15-10 од 27.08.2015. године, а да је увидом у претходно решење 05/1 број: 112-958/13 од 06.03.2013. године, првостепени орган правилно утврдио да је тужилац био распоређен на радно место начелника Одељења за координацију рада центра (ОСЛ) Управе за послове унутрашње контроле полиције, Сектора унутрашње контроле полиције и стекао звање главни полицијски саветник. Тужени орган је нашао да је тужилац ожалбеним решењем правилно распоређен на радно место на коме ће обављати послове у звању главни саветник, јер одговара звању које је тужилац имао на радном месту на коме је био распоређен до доношења ожалбеног решења, а које звање је уједно и највише систематизовано звање, и то у ситуацији када је у Министарству унутрашњих послова потпуно промењена организациона структура министарства, да је првостепени орган дао образложење које су то чињенице које упућују на то да су потребе службе, односно потребе рада првостепеног органа налагале да се тужилац у том поступку распореди на друго радно место у односу на радно место на које је био распоређен до доношења ожалбеног првостепеног решења. Тужени орган је закључио да првостепеним решењем нису повређена права тужиоца. Ово стога што је на основу списка предмета и узимајући у обзир ставове организационо и функционално надређених старешина који су давањем сагласности потврдили основаност предлога помоћника министра-начелника Сектора за ванредне ситуације о распоређивању тужиоца из разлога потреба службе, тужени нашао да је првостепени орган донео ожалбено решење у складу са потребама службе, а са циљем унапређења обављања послова који се поверавају премештеном полицијском службенику. Наиме,

тужени наводи да је првостепени орган правилно оценио да ће стручност и дугогодишње искуство тужиоца, обезбедити ефикасније обављање послова организационе јединице у којој се распоређује. Поред тога, тужени орган је констатовао и да је у надлежности првостепеног органа да распоређивањем, односно премештањем запослених обезбеди ефикасан и квалитетан рад, и у интересу да изврши законит и правилан распоред запослених у домену својих надлежности, а све у циљу остваривања свих функција које су у делокругу рада органа и за чији рад и резултате рада лично одговара.

Тужени орган је оценио као неосноване наводе жалбене којима је тужилац указао да је оспорено решење донето од стране неовлашћеног лица, јер је увидом у овлашћење 01 број: 4456/14-3 од 08.05.2014. године, утврдио да је издато на основу чл. 23. ст. 1. и 2. и члана 84. ст. 1. и 3. Закона о државној управи и чл. 3. и 140. став 2. Закона о државним службеницима. Оцену да су без утицаја на другачију одлуку туженог и наводи жалбе којим је тужилац указао да се распоређивање може извршити тек даном коначности решења, а не са датумом 28.11.2015. године, тужени орган је образложио тако што је навео да се истим врши распоређивање сагласно члану 44. Правилника о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова 07 стр пов. бр. 67834/2015-10 од 27.08.2015. године, који је ступио на снагу 28.08.2015. године, а којим је као крајни рок за доношење решења о распоређивању прописан рок од 90 дана од дана ступања на снагу наведеног правилника, па је последњи дан за доношење решења о распоређивању 28.11.2015. године. Такође, тужени орган је нашао да су неосновани наводи жалбе којима је тужилац указао да се у конкретном случају може применити члан 148. Закона о полицији, који се односи на премештај запослених у Министарству унутрашњих послова, будући да је ожалбено решење донето применом Правилника о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, донетог због промене у унутрашњем уређењу. Код тако утврђеног чињеничног и правног стања ствари тужени орган је применом одредбе члана 230. став 1. Закона о општем управном поступку донео одлуку у тачки 1. диспозитива оспореног решења.

Одлуку у тачки 2. диспозитива оспореног решења, тужени орган је донео с позивом на одредбу члана 104. ст. 1. и 3. и члана 107. Закона о општем управном поступку, јер је нашао да није законска обавеза, па самим тим није ни нужно да се у поступку који се води у вези са жалбом укључује и помоћник. Наиме, по оцени туженог органа, трошкови правног заступања који не представљају стручно помагање једној страни, могу бити надокнађени од стране друге, уколико су исти нужно оправдани, а не само употребљени (основани), као и неопходни за обезбеђивање заштите права и интереса те странке. Како трошкови правног заступања, по налажењу туженог органа, нису били неопходни, јер је у питању полицијски службеник који није неука странка, то је тужени орган закључио да се не може говорити о трошковима који су били оправдани и заиста потребни у конкретном случају, позивајући се на став изражен у пресуди Управног суда 6 У 7268/13 од 19.12.2015. године. Стога, налазећи да у конкретном случају тужилац својом вољом проузроковао трошкове, тужени је констатовао да тужилац треба сам и да сноси трошкове управног поступка.

Код изложеног стања ствари, оцењујући законитост оспореног решења, Управни суд налази да тужилац наводима тужбе основано указује на повреде правила поступка учињене у доношењу оспореног решења. Ово из разлога што су оспореним решењем повређене одредбе члана 199. став 2. и члана 235. став 1. Закона о општем

управном поступку, јер оспорено решење не садржи правне прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на решење из диспозитива. Наиме, како је првостепено решење донето применом одредбе члана 134. Закона о државним службеницима, који се односи на распоређивање запослених код доношења новог правилника, а из списка није спорно да је исто донето након измене и допуна постојећег правилника, то је по оцени суда, требало применити одредбу члана 133. Закона о државним службеницима, коју тужени у оспореном решењу правилно цитира, али погрешно закључује да је првостепени орган донео на закону засновано решење. При томе, у списима нема доказа о томе да је изменом правилника радно место тужиоца укинута, или да је смањен број извршиоца, нити су с тим у вези дати разлози у првостепеном и оспореном решењу, а што су одлучне чињенице за оцену законитости извршеног распоређивања тужиоца. У вези са наведеним тужени орган није правилно оценио наводе жалбе тужиоца, на који начин је повредио одредбе члана 199. став 2. у вези члана 235. став 2. Закона о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и “Службени гласник РС”, бр. 30/10).

У поновном поступку тужени орган је обавезан да отклони повреду правила поступка на које му је указано овом пресудом и донесе законито решење по жалби тужиоца, те да оцени наводе жалбе који се односе на трошкове управног поступка у складу са ставом Управног суда, утврђеном на 71. Седници свих судија, одржаној дана 04.04.2017. године, према коме државни службеник има право на трошкове правног заступања у поступку из радног односа, покренутом по службеној дужности, када је по њега повољно окончан. Осим наведеног, тужени орган је обавезан да оцени и наводе жалбе којима је тужилац изразио сумњу да је ожалбено решење донело неовлашћено лице, с обзиром да је спорно да ли је на основу овлашћења наведеног у уводу ожалбеног решења, 01 број: 4456/14-3 од 08.05.2014. године, помоћник министра - начелник Сектора за ванредне ситуације – Б.Б., имао овлашћење да премешта и распоређује запослене из Сектора за унутрашње контроле или било које друге организационе јединице ван сектора којим он руководи. Наиме, како се у списима предмета налази овлашћење министра унутрашњих послова 01 број: 4456/14-3 од 08.05.2014. године, то је тужени обавезан да оценом садржине наведеног овлашћења утврди да ли је ожалбено решење донето у складу са датим овлашћењем или прекорачењем истог, односно да ли се доносилац ожалбеног решења кретао у границама овлашћења датог у тачки 3. тог овлашћења. При томе, тужени орган је обавезан да у смислу одредбе члана 209. Закона о општем управном поступку, донесе посебан закључак о исправци грешке у тачки 1. диспозитива оспореног решења, начињене због погрешно означеног датума доношења ожалбеног решења - 28.11.2015. године, уместо 29.11.2015. године, на шта је наводима тужбе тужилац правилно уклазао, а што произлази и из списка предмета.

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 јавне расправе, јер је одлука суда у предметној правној ствари заснована на утврђеном постојању повреду правила поступка од стране туженог органа, која ће бити отклоњена у поновном поступку одлучивања по жалби тужиоца. Из наведених разлога, имајући при томе у виду и природу ове правне ствари, нису испуњени услови из одредбе члана 43. став 1. Закона о управним споровима, да суд по предлогу тужиоца у овој управној ствари одлучи у спору пуне јурисдикције.

Са изнетих разлога, налазећи да је оспореним решењем повређен закон

на штету тужиоца, Управни суд је одлучио као у ставу I диспозитива пресуде, на основу одредбе члана 40. став 2. Закона о управним споровима и предмет вратио туженом органу на поновно одлучивање, сагласно одредби члана 42. став 1. истог закона, при чему је тужени орган дужан да донесе ново и на закону засновано решење, везан правним схватањем и примедбама суда у погледу поступка изнетим у пресуди, сагласно одредби члана 69. став 2. наведеног закона.

Одлуку као у ставу II диспозитива пресуде суд је донео на основу чл. 66. и 67. Закона о управним споровима и члана 153. став 1., чл. 154. и 163. став 2. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС”, бр. 55/14), који се у управном спору сходно примењује на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима и тужиоцу досудио трошкове управног спора на име састава тужбе у износу од 16.500,00 динара, сагласно тарифном броју 43. став 1. Тарифе о наградама и накнада трошкова за рад адвоката („Службени гласник РС”, бр. 121/12) и трошкове судске таксе на тужбу у износу од 390,00 динара и таксе на пресуду у износу од 980,00 динара, сагласно тарифном броју 28. и 29. Таксене тарифе Закона о судским таксама („Службени гласник РС”, бр. 28/94...106/15). Суд тужиоцу није признао трошкове за састав тужбе до траженог износа од 36.000,00 динара, с обзиром да је тужбом покренут управни спор против решења Жалбене комисије Владе Републике Србије, која није полицијски орган, тако да тужиоцу не припадају трошкови накнаде управног спора у смислу члана 43. став 1. тачка 1. наведене тарифе. О захтеву тужиоца за накнаду трошкова управног поступка суд није решавао, имајући у виду да о тим трошковима одлучују управни органи у управном поступку сходно одредбама члана 103-112. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10).

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
дана 17.05.2019.године, 14 У 5259/16

Записничар
Снежана Вујачић,с.р.

Председник већа - судија
Душица Маринковић,с.р.

За тачност отправка
управитељ писарнице
Дејан Ђурић

AJ