



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
24 Уз 10/19
01.11.2019. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Весне Лазаревић, председника већа, Гордане Богдановић и Јасмине Минић, чланова већа, са судским саветником Иваном Гулан Радосављевић, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиоца А.А. из ..., ул. ..., кога заступа пуномоћник Душко Ковачевић, адвокат из Београда, Краља Петра број 45/2, против тужене Жалбене комисије града Ваљева, ради поништаја решења број 112-1044/2017-01/1 од 15.08.2019. године, у предмету распоређивања, у нејавној седници већа одржаној дана 01.11.2019. године донео је

ПРЕСУДУ

I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА решење Жалбене комисије града Ваљева број 112-1044/2017-01/1 од 15.08.2019. године и предмет **ВРАЋА** надлежном органу на поновно одлучивање.

II ОБАВЕЗУЈЕ СЕ Жалбена комисија града Ваљева да тужиоцу А.А. из ..., ... надокнади трошкове управног спора у износу од 17.870,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

Образложење

Оспореним решењем одбијена је, као неоснована, жалба службеника А.А. из ... изјављена на решење Градске управе за локални развој, привреду, урбанизам и комуналне послове града Ваљева, број 112-775/17-01/2 од 07.12.2017. године. Наведеним решењем, у тачки 1. диспозитива, тужилац се распоређује на радно место за правне послове у Одељењу за послове органа града, Одсек за ванредне ситуације и послове одбране, које је разврстано у звање млађи саветник, почев од 07.12.2017. године, а тачком 2. диспозитива је одређено да даном коначности тог решења престаје да важи решење број 112-444/16-01/2 од 29.11.2016. године, којим је именовани био распоређен на радно место за послове грађевинарства у Одељењу за урбанизам, грађевинарство, саобраћај и заштиту животне средине, Одсек за грађевинарство и заштиту животне средине, разврстано у звање стручни сарадник, осим у тачкама 2. и 3. наведеног решења, којима је утврђен коефицијент за обрачун и исплату плате.

У тужби поднетој Управном суду дана 29.09.2019. године, преко пуномоћника, тужилац истиче да четврти пут побија решење туженог органа, којим се одбија његова жалба на решење о распоређивању на друго радно место, а које је донето да би био кажњен због извршеног узбуњивања. Указује да тужени упорно не поштује судске налоге из три раније пресуде Управног суда, које су донете у корист тужиоца, и поново доноси решење које није образложено, нити садржи прецизне разлоге због чега је узбуњивач А.А. распоређен на друго радно место. Указује да је као правник радио на пословима издавања грађевинских, употребних и других дозвола, када је учео незаконите радње које се спроводе приликом издавања грађевинских дозвола и других одобрења у Одељењу за урбанизам, грађевинарство, саобраћај и заштиту животне средине Градске управе града Ваљева. Сматра да је због откривања ових информација кажњен измештањем у Одсек за ванредне ситуације, у ново радно окружење које је ван зграде Градске управе, где је онемогућен да има увид у незаконитости приликом издавања грађевинских и употребних дозвола, те да је овим стављен у положај почетника са потпуно новим описом посла, чиме му је заустављен професионални напредак. Такође, истиче да је на радном месту на коме је био распоређен вршен притисак на њега, да је због неиспуњености услова за издавање грађевинских дозвола израдио два нацрта аката којима се одбија захтев за издавање грађевинске дозволе, али да је пар сати након објављивања у систему за издавање ових одлука тужиоцу уручено решење о распоређивању на друго радно место, а одбијајућа решења замењена су незаконитим решењима којима се издаје дозвола инвеститорима. Сматра да је послодавац злоупотребио промену Правилника о организацији и систематизацији радних места из јуна 2018. године, јер је укинуо радно место на коме је узбуњивач радио. Истиче да у решењу о распоређивању није садржан ниједан разлог за одлуку о распоређивању, већ само то да је донета нова систематизација. Даље наводи да је по основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прибавио од Градске управе града Ваљева обавештење од 04.06.2018. године, којим се потврђује да је Градска управа Ваљева током 2018. године ангажовала чак петоро правника за рад у Одељењу за урбанизам, грађевинарство, саобраћај и заштиту животне средине, од чега је један од њих засновао и радни однос, што је још један од доказа да је тужилац, као узбуњивач, распоређен на друго радно место због раније извршеног узбуњивања, а не због измењене систематизације. Посебно наглашава да оспорено решење не садржи јасно образложење због чега се тужилац распоређује на друго радно место, нити садржи прецизну поуку о правном леку. Додаје да ни првостепено, ни другостепено решење не садржи податке о томе када је објављен Правилник о систематизацији радних места који је био основ за њихово доношење, нити је познато када је тај правилник ступио на правну снагу и да ли је ступио на правну снагу на законит и уставом прописан начин, због чега не може бити основ за доношење оспорених решења. Даље наводи да оспорено решење не садржи законит увод, јер није наведена адреса органа који је донео решење и адреса тужиоца, нити је образложење решења законито, будући да не садржи чињенично стање и доказе на основу којих је то стање утврђено и разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, а нису цењени ни наводи и докази које је узбуњивач доставио уз жалбу. Истиче да је у својој жалби навео да је распоређивање одмазда према њему, али то није цењено од стране туженог, нити је тужени утврдио по ком критеријуму је баш узбуњивач распоређен на друго радно место. Наглашава да се у оспореном решењу поново, као и у претходним решењима које је Управни суд поништио, понавља да је тужилац са звањем млађег саветника

распоређен на радно место у друго одељење, јер су према правилнику који је донет 20.11.2017. године за његово некадашње радно место била предвиђена три извршиоца у звању саветника, због чега није могао да остане на свом некадашњем радном месту, али није образложено зашто је тужилац распоређен у друго одељење, а месец дана касније је у његово некадашње одељење распоређено лице у звање млађег саветника. Истиче да се у образложењу оспореног решења само наводи шта прописује члан 37. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, али се не објашњава на основу чега тужени сматра да тај члан није прекршен. Указује да је одредбама чл. 14. и 21. Закона о заштити узбуњивача прописана обавеза послодавца да штити узбуњивача и да не сме чињењем или нечињењем да узбуњивача стави у неповољан положај због извршеног узбуњивања. Сматра да је учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња којом је стављен у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, сходно члану 29. у вези са чланом 21. став 1. тачка 12. и чланом 8. Закона о заштити узбуњивача, а да је на туженом терет доказивања да штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем. Предлаже да суд уважи тужбу и донесе одлуку у спору пуне јурисдикције, а ако нађе да нема места одлучивању на наведени начин, предлаже да суд поништити оспорено решење и предмет врати на поновни поступак и одлучивање, а трошкове тражи за састав тужбе у износу од 16.500,00 динара и судске таксе по одмерању суда.

Тужени орган у одговору на тужбу остаје при разлозима изнетим у оспореном решењу, истичући да тужилац није навео нове чињенице и нове доказе, осим оних које је навео у жалби против првостепеног решења и који су приликом доношења оспореног решења оцењени као неосновани, па предлаже да суд тужбу одбије као неосновану.

Решавајући овај управни спор без одржавања усмене јавне расправе, сагласно члану 33. став 2. и 3. 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 чланом 41. став 1. Закона о управним споровима, Управни суд је по оцени навода тужбе, одговора на тужбу и списка ове управне ствари нашао да је тужба основана.

Из списка предмета произлази да је оспорено решење донето у извршењу пресуде Управног суда број 4 Ууз 1/19 од 26.06.2019. године, којом је уважена тужба А.А. из ... и поништено решење туженог, број 112-1044/2017-01/1 од 03.12.2018. године, због повреде правила управног поступка из члана 141. став 4. Закона о општем управном поступку (“Службени гласник РС”, број 18/16), будући да образложење оспореног решења не садржи разлоге за донету одлуку, при чему се у списима туженог није налазио Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Градске управе за локални развој, привреду, урбанизам и комуналне послове града Ваљева од 10.02.2009. године, са изменама закључно са 03.11.2015. године, Правилник о организацији и систематизацији радних места у органима града Ваљева, Служби буџетске инспекције и Служби интерне ревизије града Ваљева од 20.11.2017. године, на које се тужени позвао, и жалба тужиоца изјављена против решења од 07.12.2017. године. Одлучујући у поновном поступку, тужени орган је утврдио да је тужилац

првостепеним решењем од 29.11.2016. године распоређен на радно место за послове грађевинарства у Одељењу за урбанизам, грађевинарство, саобраћај и заштиту животне средине, Одсек за грађевинарство и заштиту животне средине, почев од 30.11.2016. године, у складу са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Градске управе за локални развој, привреду, урбанизам и комуналне послове од 10.02.2009. године са изменама означеним у образложењу оспореног решења, да је решењем првостепеног органа од 07.12.2017. године распоређен на радно место за правне послове у Одељењу за послове органа града, Одсек за ванредне ситуације и послове одбране у звању млађег саветника, почев од 07.12.2017. године, а у складу са Правилником о организацији и систематизацији радних места у органима града Ваљева, служби буџетске инспекције и служби интерне ревизије града Ваљева од 20.11.2017. године. Образлажући своју одлуку, тужени је навео да је тужилац распоређен у истој управи, само у другом одељењу и у звању млађег саветника, за које према Уредби о критеријумима за разврставање радних места службеника у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе испуњава услове, а потреба за распоређивањем је произашла из усвајања новог Правилника о организацији и систематизацији радних места у градским управама, градском правобранилаштву, служби буџетске инспекције и служби интерне ревизије града Ваљева од 20.11.2017. године. Такође, наведено је да у Одељењу за урбанизам, грађевинарство, саобраћај и заштиту животне средине наведеним правилником у Одсеку за грађевинарство, заштиту животне средине и обједињену процедуру на радном месту за послове грађевинарства и обједињене процедуре су предвиђена три извршиоца у звању саветника, што значи да није предвиђено радно место извршиоца у звању млађег саветника. Према туженом, подносилац жалбе није учинио вероватним да ожалбено решење представља штетну радњу у вези са узбуњивањем, због чега је његова жалба одбијена као неоснована.

Одредбом члана 58. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (“Сл. гласник РС”, број 21/16,113/17) прописано је да се радна места службеника и њихово разврставање по звањима уређују Правилником (став 1.). Правилником се утврђују описи радних места, звања у којима су радна места разврстана, потребан број извршилаца за свако радно место, врста и степен образовања, радно искуство и други услови за рад на сваком радном месту (став 2.).

Према члану 197. став 1. истог закона распоређивање службеника према правилницима о организацији и систематизацији радних места, донетим у складу са овим законом и пратећим подзаконским актима, извршиће се до почетка примене овог закона.

Оцењујући законитост оспореног решења, Управни суд налази да је тужени орган делимично поступио по примедбама из пресуде 4 Ууз 1/19 од 26.06.2019. године, у чијем извршењу је то решење донето, будући да је уз одговор на тужбу доставио суду Правилник о организацији и систематизацији радних места у органима града Ваљева, служби буџетске инспекције и служби интерне ревизије града Ваљева од 20.11.2017. године, као и ранији Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Градске управе за локални развој, привреду, урбанизам и комуналне послове града Ваљева од 10.02.2009. године са изменама и допунама, жалбу тужиоца изјављену против првостепеног решења од 07.12.2017. године и целокупне списе

предмета који се односе на ову управну ствар. Међутим, у образложењу оспореног решења поново нису наведени ваљани разлози због којих је тужилац распоређен у друго одељење и на друго радно место. Као разлоге за распоређивање тужиоца тужени је навео да према новом правилнику на радном месту за послове грађевинарства и обједињене процедуре није предвиђено радно место извршиоца у звању млађег саветника. Увидом у Правилник о организацији и систематизацији радних места у органима града Ваљева, служби буџетске инспекције и служби интерне ревизије града Ваљева од 20.11.2017. године суд је утврдио да су чланом 20. систематизована радна места по одељењима, тако да је у Одељењу за урбанизам, грађевинарство, саобраћај и заштиту животне средине предвиђен број извршилаца 23, од тога четири самостална саветника, 12 саветника, 3 млађа саветника, 1 сарадник, 2 виша референта и 1 намештеник 5. врсте радних места. У звању млађег саветника су предвиђена два извршиоца за радно место за послове урбанизма и вођења Регистра обједињених процедура, као и један извршилац у звању млађег саветника за радно место за послове урбанизма и озакоњења, а за која радна места је као услов предвиђен, између осталих, и завршен правни факултет, а радно место за послове грађевинарства и обједињене процедуре није систематизовано. Имајући наведено у виду, разлози туженог за распоређивање тужиоца на друго радно место, јер на радном месту за послове грађевинарства и обједињене процедуре не постоје радна места у звању млађег саветника, супротни су стању у списима, због чега је оспорено решење донето уз повреду правила поступка прописаних чланом 141. став 4. Закона о општем управном поступку (“Службени гласник РС”, број 18/16), са којих разлога је суд тужбу уважио и поништио оспорено решење, а тужени орган ће у поновном поступку отклонити наведене недостатке при доношењу нове, на закону засноване одлуке о жалби тужиоца.

Одредбом члана 27. став 1. Закона о заштити узбуњивача (“Сл. гласник РС”, број 128/2014) је прописано да у тужби за оцену законитости појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорности узбуњивача по основу рада по посебним прописима, узбуњивач може истаћи навод да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем.

Поступајући сагласно одредби члана 27. Закона о заштити узбуњивача, суд је посебно ценио наводе тужбе којима је тужилац истакао да је његово распоређивање на друго радно место штетна радња у вези са узбуњивањем којим је указао на незаконитости приликом издавања грађевинских и употребних дозвола у Одељењу за урбанизам, грађевинарство, саобраћај и заштиту животне средине Градске управе града Ваљева, јер је послодавац злоупотребио промену Правилника о организацији и систематизацији радних места, тако што је новим правилником у Одељењу за урбанизам, грађевинарство, саобраћај и заштиту животне средине, у коме је узбуњивач радио, смањио број извршилаца и укинуо сва правничка радна места, па је нашао да наводима тужбе тужилац није учинио вероватним да оспорено решење представља штетну радњу у вези са узбуњивањем. Ово са разлога што тужилац не спори да је послодавац донео нови Правилник о организацији и систематизацији радних места у органима града Ваљева, служби буџетске инспекције и служби интерне ревизије града Ваљева од 20.11.2017. године који, сагласно наведеним одредбама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, представља правни

основ за распоређивање службеника на радна места предвиђена донетим правилником. Будући да је предмет управног спора оцена законитост решења Жалбене комисије града Ваљева број 112-1044/2017-01/1 од 15.08.2019. године, као појединачног правног акта, а не оцена законитости Правилника о организацији и систематизацији радних места у органима града Ваљева, служби буџетске инспекције и служби интерне ревизије града Ваљева, то по оцени суда наводима тужбе тужилац није учинио вероватним да оспорено решење представља штетну радњу у вези са узбуђивањем.

Одлучујући о предлогу тужбе да суд реши управну ствар у спору јурисдикције суд налази да природа ове управне ствари не пружа поуздан основ за то, у смислу одредбе члана 43. Закона о управним споровима, и да је економичније и целосходније да учињене повреде правила управног поступка надлежни орган управе отклони у поновном поступку одлучивања.

Са наведених разлога, налазећи да је због повреде правила поступка повређен закон на штету тужиоца Управни суд је на основу члана 40. став 2. и 42. став 1. Закона о управним споровима донео одлуку као у ставу I диспозитива ове пресуде, с тим што су примедбе суда у погледу поступка изнете у овој пресуди обавезујуће за тужени орган, који ће у поновном поступку одлучивања донети ново на закону засновано решење о жалби тужиоца у року и на начин прописан чланом 69. став 2. Закона о управним споровима.

Одлуку као у ставу II диспозитива ове пресуде, Управни суд је донео на основу одредби чланова 67. и 74. Закона о управним споровима, а сходном применом чланова 151. и 153. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС", број 72/11...87/18). Трошкови обухватају нужне издатке тужиоца за накнаду адвокату за састав тужбе у износу од 16.500,00 динара и судске таксе за тужбу у износу од 390,00 и пресуду у износу од 980,00 динара и опредељени су у складу са Тарифом о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката ("Службени гласник РС", број 121/12).

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана 01.11.2019. године, 24 Уз 10/19

Записничар
Ивана Гулан Радосављевић, с.р.

Председник већа-судија
Весна Лазаревић, с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

СР