Република Србија
УПРАВНИ СУД
24 Ууз 5/19(2018)
26.06.2019. године
Б е о г р а д

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. ..., против тужене Жалбене комисије града Ваљева, ради поништаја решења број 112-854/18-01/2 од 20.09.2018. године, у предмету радног односа, у нејавној седници већа одржаној дана 26.06.2019. године донео је

П Р Е С У Д У

I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА решење Жалбене комисије града Ваљева број 112-854/18-01/2 од 20.09.2018. године и предмет **ВРАЋА** надлежном органу на поновно одлучивање.

II ОДБИЈА СЕ захтев тужиоца за накнаду трошкова управног спора.

О б р а з л о ж е њ е

Оспореним решењем одбијена је, као неоснована, жалба тужиоца изјављена против решења Градске управе града Ваљево број 112-738/18-01/2 од 23.08.2018. године и број 120-275/18-01/2 од 23.08.2018. године. Решењем број 112-738/18-01/2 од 23.08.2018. године тужилац је распоређен на радно место за правне послове, заштиту од елементарних непогода и ванредне ситуације у Одсеку за ванредне ситуације и послове одбране у Одељењу за послове органа града, које је разврстано у звање млађег саветника, почев од 23.08.2018. године, уз напомену да доношењем тог решења престаје да важи решење Градске управе за локални развој, привреду, урбанизам и комуналне послове број 112-775/17-01/2 од 07.12.2017. године. Решењем број 120-275/2018-01/2 од 23.08.2018. године тужиоцу је утврђен коефицијент за обрачун и исплату плате од 17,08, који се састоји од основног коефицијента 10,45, увећаног за додатни коефицијент 6,63. Такође, одређено је да му припада право на додатак на плату за време проведено у радном односу (минули рад) у висини од 0,4% од основице за сваку годину рада у радном односу код послодавца, а обрачун плате по том решењу тече од 23.08.2018. године.

Против оспореног решења тужилац је поднео тужбу дана 29.10.2018. године, коју је Управни суд одбацио решењем 24 У-уз 10/18 од 07.12.2018. године, налазећи да је тужба неблаговремена. Одлучујући по приговору тужиоца изјављеном против решења суда од 07.12.2018. године Управни суд, Одељење у Нишу, је донео решење II-2 Ув. 60/19 од 08.04.2019. године, којим је приговор тужиоца уважен, поништено решење Управног суда 24.У-уз 10/18 од 07.12.2018. године и одлучено да ће се поступак пред Управним судом по тужби која је достављена суду 29.10.2018. године наставити, јер је суд нашао да је тужба благовремена.

Тужилац у тужби побија законитост оспореног решења, истичући да је тим решењем одбијена његова жалба изјављена против првостепеног решења о распоређивању на друго радно место и решења о утврђивању коефицијента за обрачун плате, а која решења представљају одмазду због раније извршеног узбуњивања. Указује да је као правник радио на пословима издавања грађевинских, употребних и других дозвола, када је уочио 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. Напомиње да је крајем септембра 2017. године пријавио свом надређеном, начелнику Градске управе Б.Б., као и лицу овлашћеном за пријем информација у поступку унутрашњег узбуњивања, да се приликом издавања грађевинских дозвола погрешно тумаче одредбе планског документа и да се појединим инвеститорима незаконито омогућавају погодности, да се у поступку издавања грађевинске и употребне дозволе, противно закону, не уважава стандард приступачности, којим се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама, а чиме се неоправдано инвеститори ослобађају дажбина које би морали платити за закуп недостајућих паркинг места или изградњу објеката који не представљају препреку за кретање, чиме се угрожава и јавни интерес, да шеф Одсека прекоредно узима у рад предмете и израђује решења иако нису испуњени законски услови, али да је и поред очигледних незаконитости лице овлашћено за пријем информација у поступку унутрашњег узбуњивања утврдило да случајеви на које указује узбуњивач не представљају незаконитости, те нису предузете никакве мере. 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 и распоредио тужиоца/узбуњивача на радно место са нижим звањем, на коме за девет месеци рада није имао ниједан предмет у раду. Сматра да у решењу о распоређивању није садржан ниједан разлог за одлуку о распоређивању и да је на ово указао туженом органу у жалби али је тужени, уместо да спречи самовољу и незаконито поступање, оспореним решењем жалбу одбио

као неосновану. Побија законитост оспореног решења и са разлога што у поступку по жалби није утврђивано чињенично стање, нити су цењени наводи и докази које је тужилац доставио уз жалбу и којима је указивао да је распоређивање одмазда према њему, као и да тужени није утврдио по којим критеријумима је баш тужилац распоређен на друго радно место и зашто је послодавац изабрао радно место у Одсеку за ванредне ситуације и послове одбране. Такође, сматра да је повређен члан 58. став 3. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, јер пре распоређивања службеника није спроведена претходна процедура провере. По мишљењу тужиоца, повређен је и члан 37. наведеног закона, јер послодавац није заштитио државног службеника, већ га је за казну распоредио на друго радно место, а то није урадио ни тужени орган, иако је ову повреду истакао у жалби. 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. Наглашава да је Жалбена комисија града Ваљева о жалби тужиоца одлучила у саставу од два члана, што је супротно чл. 177. ст. 1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Истичући да покретањем овог спора, а у вези са чланом 27. Закона о заштити узбуњивача, тражи од суда да га заштити од послодавца који га кажњава јер је извршио узбуњивање, предлаже да суд уважи тужбу и донесе одлуку у спору пуне јурисдикције, тако што ће поништити оспорено решење, усвојити жалбу и укинути оба првостепена решења од 23.8.2018. године, а туженог обавезати да му надокнади трошкове управног спора по одлуци суда у року од 15 дана од пријема писменог отправка пресуде под претњом принудног извршења.

Тужени орган је, по налогу суда, доставио списе који се односе на предмет управног спора. Међутим, тужени није дао суду одговор на тужбу, већ је доставио одговор на тужбу који је дало Заједничко правобранилаштво града Ваљева и опптина Лајковац, Љиг, Мионица и Осечина, које у овом управном спору нема својство законског заступника туженог, због чега суд није ценио наводе датог одговора, јер нису дати од стране туженог као странке у овом управном спору.

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 списа ове управне ствари нашао да је тужба основана.

Према разлозима из образложења оспореног решења, тужени орган је одбио жалбу тужиоца изјављену против наведених првостепених решења од 23.8.2018. године, налазећи да су иста правилна и законита. Ово стога што је основ за доношење решења о распопређивању, између осталог, Правилник о организацији и систематизацији радних места у Градској управи града Ваљева, Заједничком

правобранилаштву града Ваљева и општина Лајковац, Љиг, Мионица и Осечина, Служби интерне ревизије града Ваљева и општина Лајковац, Љиг, Мионица и Осечина број 110-20/2018-01/02 од 04.7.2018. године, који је донет на основу члана 58. Одлуке о градској управи града Ваљева број 011-109/2017-04 од 28.12.2018. године, односно обавези да се спајањем две градске управе у једну градску управу усвоји нови Правилник, по коме ће се распоредити службеници Градске управе Ваљева. По оцени туженог, не стоје наводи жалбе да је ожалбеним решењем учињена штетна радња за службеника и да је премештај одмазда према узбуњивачу и прекршај из члана 37. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, јер је тужилац распоређен само у друго одељење Градске управе града Ваљево, у звању млађег саветника, за које према Уредби о критеријумима за разврставање радних места службеника у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", број 88/16) испуњава услове. Како су наведеним Правилником у Одељењу за урбанизам, грађевинарство, саобраћај и заштиту животне средине на радном месту за послове грађевинарства и обједињене процедуре предвиђена три извршиоца у звању саветника, то даље говори да на наведеном радном месту није предвиђено радно место извршиоца у звању млађеног саветника.

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 тужилац основано тужбом указује да је оспореним решењем повређен закон на његову штету, јер је оспорено решење донето уз повреде правила поступка које су од битног утицаја на правилност и законитост решавања ове управне ствари. Из образложења оспореног решења произлази да је тужилац ожалбеним решењем распоређен на друго радно место и то радно место за правне послове, заштиту од елементарних непогода и ванредне ситуације у Одсеку за ванредне ситуације и послове одбране у Одељењу за послове органа града, које је разврстано у звање млађег саветника, почев од 23.08.2018. године, због усвајања новог Правилника о организацији и систематизацији радних места у Градској управи града Ваљева, Заједничком правобранилаштву града Ваљева и општина Лајковац, Љиг, Мионица и Осечина, Служби интерне ревизије града Ваљева и општина Лајковац, Љиг, Мионица и Осечина број 110-20/2018-01/02 од 04.7.2018. године, којим су у Одељењу за урбанизам, грађевинарство, саобраћај и заштиту животне средине на радном месту за послове грађевинарства и обједињене процедуре предвиђена три извршиоца у звању саветника, и није предвиђено радно место извршиоца у звању млађег саветника, за које тужилац испуњава услове. Међутим, у достављеним списима се не налази наведени Правилник о систематизацији радних места од 04.7.2018. године, као ни Правилник о ситематизацији на основу кога је тужилац био раније распоређен, а који Правилници нису објављени, због чега за суд

имају карактер доказа, те су морали бити приложени списима предмета туженог органа. Стога, а како разлози дати у образложењу оспореног решења не произлазе из доказа у достављеним списима, суд за сада није у могућности да испита законитост оспореног решења у материјално-правном смислу. Поред тога, у достављеним списима се налази записник са седнице Жалбене комисије града Ваљева од 14.9.2018. године, из кога се види да је комисија тог дана донела одлуку о одбијању жалбе тужиоца изјављене против решења број 112-738/18-01/2 од 23.08.2018. године и број 120-275/18-01/2 од 23.08.2018. године. Будући да је у заглављу оспореног решења наведен датум 20.9.2018. године, без позивања на седницу на којој је то решење донето, суд налази да су списи туженог противречни и да у списима нема доказа на основу чега је тужена комисија донела оспорено решење од 20.9.2018. године.

Имајући у виду да у списима предмета нема доказа који су према примењеном материјалном правном пропису релевантни, то правилност оспореног решења не произлази из доказа који се налазе у достављеним списима. Стога Управни суд налази да је оспорено решење захваћено повредама правила поступка из члана 141. став 4. Закона о општем управном поступку (“Службени гласник РС”, бр. 18/2016), са којих разлога је тужбу уважио и поништио оспорено решење, а тужени орган ће у поновном поступку отклонити наведене недостатке и правилно применити материјално право 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, обавезма 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 Градској управи града Ваљева, Заједничком правобранилаштву града Ваљева и општина Лајковац, Љиг, Мионица и Осечина, Служби интерне ревизије града Ваљева и општина Лајковац, Љиг, Мионица и Осечина број 110-20/2018-01/02 од 04.7.2018. 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 112-854/18-01/2 од 20.09.2018. године, као појединачног правног акта, а не оцена законитости Правилника о организацији и систематизацији радних места, то по оцени суда, наводима тужбе тужилац није учинио вероватним да оспорено решење

као појединачни акт послодавца, чију законитост тужилац оспорава тужбом у овом управном спору, представља штетну радњу у вези са узбуњивањем.

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 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.

Суд је одбио захтев тужиоца за накнаду трошкова управног спора и на основу члана 67. Закона о управним споровима одлучио као у ставу II диспозитива пресуде, с обзиром на тужилац није определио трошкове за које тражи накнаду по врсти и висини, у смислу члана 163 став 2. Закона о парничном поступку("Службени гласник РС", број 72/11...87/18), на чију сходну примену упућује члан 74. Закона о управним споровима.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана 26.06.2019. године, 24 Ууз 5/19(2018)

Записничар **Председник већа-судија**
Ивана Гулан Радосављевић,с.р. **Весна Лазаревић,с.р.**

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

БТ