

На основу члана 142. и 144. став 1. Закона о државним службеницима (Сл. гласник РС“, број 79/05, 81/05- исправка, 83/05-исправка, 64/07, 67/07-исправка, 116/08 и 104/09), Жалбена комисија Владе-Веће, у саставу: Веселин Лекић-председник, Горан Граховац, Маја Вујовић-чланови, на седници од 11.01.2013. године, решавајући по жалби Валентине Крстић, државне службенице Министарства правде и државне управе-Управе за извршење кривичних санкција-Казнено-поправни завод Ниш, изјављене на решење заменика управника Казнено-поправног завода Ниш број 112-10291/2012-01/4 од 14.11.2012. године, по предмету распоређивања на радно место Шеф Одсека за комерцијалне послове, у звању саветник, у Служби за опште послове, у КПЗ Ниш, донела је

РЕШЕЊЕ

УСВАЈА СЕ ЖАЛБА Валентине Крстић државне службенице Министарства правде и државне управе-Управе за извршење кривичних санкција-Казнено-поправни завод Ниш, **И ПОНИШТАВА СЕ** решење Казнено-поправног завода Ниш број: 112-10291/2012-01/4 од 14.11.2012. године.

Предмет се враћа Министарству правде и државне управе-Управи за извршење кривичних санкција-КПЗ Ниш на поновни поступак.

Образложење

Првостепени орган је у поновном поступку, поводом решења Жалбене комисије Владе 120-01-220/2012-01 од 20.08.2012. године, којим је поништено у целости решење првостепеног органа број 112-5589/12-01/3 од 05.07.2012. године, државну службеницу Валентину Крстић, трајно преместио са радног места Начелник Службе за обуку и упошљавање на радно место Шеф одсека за комерцијалне послове, разврстано у звање саветник, у Служби за опште послове, предвиђено чланом 43. под редним бројем 432. Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за извршење кривичних санкција, почев од 06.07.2012. године. На наведено решење, именована је изјавила жалбу Жалбеној комисији Владе. Разматрајући наводе жалбе, сваки доказ појединачно и све доказе заједно, Жалбена комисија Владе је нашла да ожалбено решење није донето у складу са одредбама чланова 197. и 199. Закона о општем управном поступку, те је усвојила жалбу и предмет вратила првостепеном органу на поновно одлучивање, налажући првостепеном органу да у поновном поступку утврди одлучне чињенице за доношење законитог решења, посебно указујући да у образложењу решења првостепени орган у смислу члана 134. Закона о државним службеницима, мора навести разлоге за предметни премештај, и правилно примени материјално право, те донесе решење сходно одредбама Закона о општем управном поступку.

Првостепени орган је у поновљеном поступку донео решење којим трајно распоређује Валентину Крстић на радно место Шеф Одсека за комерцијалне послове, разврстано у звање саветник, у Служби за опште послове, предвиђено чланом 43. под редним бројем 432. Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за извршење кривичних санкција, почев од 06.07.2012. године.

Наведено решење орган заснива применом члана члана 140. став 1., а у складу са чланом 49. став 1. и члана 92, 133. и 134. Закона о државним службеницима („Сл. гласник РС“, број 79/05, 81/05-исправка, 83/05-исправка, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09), члана 28. Закона о

извршењу кривичних санкција („Сл. гласник РС“, број 85/05, 72/09 и 31/11), члана 4. Уредбе о звањима и занимањима у Управи за извршење кривичних санкција („Сл. гласник РС“, бр. 110/06 и 102/11) и члана 43. Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за извршење кривичних санкција Пов. број 6/2012 од 15.06.2012. године. У образложењу првостепени орган наводи да је поступајући по решењу Жалбене комисије Владе Републике Србије број 112-01-520/2012-01 од 22.10.2012. године, заменик управника КПЗ Ниш у поновном поступку донео решење о распоређивању државне службеница Валентине Крстић, да је чланом 28. ЗИКС-а прописано да начелника службе, на образложен предлог управника завода, распоређује директор Управе, да је заменик управника КПЗ Ниш ступањем, на снагу Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за извршење кривичних санкција бр. 6/2012 од 15.06.2012. године, био у обавези да у року од 30 дана распореди државне службенике и намештенике на радна места у складу са школском спремом и другим критеријумима. Истиче да је државна службеница до ступања на снагу новог Правилника била распоређен решењем директора Управе да обавља послове начелника Службе за обуку и упошљавање, да је, из разлога што није распоређена новим решењем директора Управе на место начелника Службе, распоређена на радно место број 432. Правилника, из разлога што заменик управника завода сматра да ће потпуније и квалитетније обављати послове тог радног места и да није у могућности да изврши распоређивање на радно место начелника Службе, јер би тиме изашао из законских оквира своје надлежности. Даље наводи да је чланом 134. Закона о државним службеницима прописано да се у случају доношења новог Правилника сви државни службеници распоређују на одговарајућа радна места, при чему руководиоца води рачуна о томе на којим су пословима радили пре распоређивања, те да се, у случају да су новим Правилником нека радна места укинута или је број државних службеника смањен, на прекобројне државне службенике примењују одредбе овог закона које важе за случај измене Правилника (члан 133. овог закона). На крају истиче да је, имајући у виду да Валентина Крстић испуњава услове за обављање послова и радних задатака предвиђених чланом 43. под редним бројем 432. Правилника, и да је указана потреба да се попуни упражњено радно место, одлучено као у диспозитиву решења.

Незадовољна донетим решењем о распореду, именована изјављује жалбу Жалбеној комисији Владе, преко првостепеног органа на решење КПЗ Ниш број 112-10291/2012-01/4 од 14.11.2012. године. Сматра да је ново решење донето супротно разлозима решења Жалбене комисије Владе Републике Србије; да је паушално наведен разлог распоређивања на ниже радно место (заменик управника сматра да ће потпуније и квалитетније обављати послове шефа одсека и да је указана потреба да се попуни упражњено радно место; да није у надлежности заменика управника да врши распоређивање на радно место начелника у складу са чланом 28. ЗИКС-а, и да би тиме изашао из законских оквира своје надлежности); да се жалба изјављује као и претходна из свих тада наведених разлога; да је ожалбено решење донето супротно одредбама члана 133. Закона о државним службеницима и чињеницама које се односе на обављање послова на њеном досадашњем радном месту; да досадашње радно место није укинута, те то не може бити разлог предметном распореду; да је распоређена без своје сагласности; да је тачно да заменик управника нема законских могућности да је распореди на радно место начелника службе, што је по њеном мишљењу без утицаја на законитост решења, јер може предложити директору њен распоред, као у случајевима других државних службеника у другим службама првостепеног органа који су постављени по Правилнику; да је тиме учињено дискриминаторно поступање с обзиром да према Закону о државним службеницима сви државни службеници су једнаки када се одлучује о напредовању и награђивању и остваривању правне заштите. Указује да је ожалбено решење донето без сагледавања и правилне оцене резултата рада на досадашњем радном месту, који су константовани и од стране надзорног органа, и то у делу бољег пословања завода, наплате услуга које завод пружа, санирања објеката завода, закључења уговора. Истиче да је ожалбено решење донето из разлога својеврсне одмазде, јер се обратила захтевом за заштиту и Агенцији за борбу против корупције

Републике Србије, и да је Агенција дописом утврдила постојање услова за пружање заштите, што прилаже уз жалбу. На крају поново указује на чињеницу да никада није обављала комерцијалне послове, те је неприхватљиво образложење ожалбеног решења да ће потпуније и квалитетније обављати послове шефа одсека за комерцијалне послове. Имајући у виду све наведено, предлаже Жалбеној комисији Владе Републике Србије да сходно члану 233. став 1. поништи ожалбено решење и сам реши предметну управну ствар.

Поводом изјављене жалбе, првостепени орган доставио је дана 14.12.2012. године Жалбеној комисији Владе своје изјашњење број: 117-11207/2012-1/3 од 12.12.2012. године, у коме наводи да је жалба допуштена, благовремена и изјављена од стране овлашћеног лица. Поред наведеног, првостепени орган сматра да је побијано решење законито и да је донето у складу са новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за извршење кривичних санкција Пов. број 6/2012 који је ступио на снагу 15.06.2012. године и у складу са законским овлашћењима заменика управника КПЗ Ниш (члан 28. став 2 Закона о извршењу кривичних санкција). Тако понавља разлоге наведене у образложењу ожалбеног решења.

Жалбена комисија Владе, разматрајући жалбу именоване, побијано решење и списе предмета, утврдила је следеће:

Изјављена жалба је допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица, да је Валентина Крстић државна службеница Министарства правде и државне управе-Управе за извршење кривичних санкција, КПЗ Ниш, да је ожалбеним решењем распоређена на радно место Шеф Одсека за комерцијалне послове, разврстано у звању саветник, у Служби за опште послове, а које је предвиђено чланом 43. под редним бројем 432. Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за извршење кривичних санкција. На првостепено решење број 112-10291/2012-01/4 од 14.11.2012. године, донето у поновљеном поступку, жалила је изјавила жалбу, наводећи да радно место на коме је радила (начелник службе) није укинута, нити је смањен број извршилаца на њему, да је ожалбеним решењем распоређена на ниже радно место и да јој нису јасни разлози за наведени распоред.

Законом о извршењу кривичних санкција је прописано да се на директора и запослене у Управи примењују одредбе закона којим се уређују радни односи у државним органима, ако овим законом није другачије одређено (члан 252.).

Законом о државним службеницима прописано је: да се поједина права и дужности државних службеника у појединим органима могу посебним законом уредити и другачије ако то произилази из природе њихових послова (члан 1. став 2); да се при одлучивању о правима и дужностима државног службеника примењује закон којим се уређује општи управни поступак, изузев код одлучивања о одговорности за штету (члан 140. став 4); да државни службеник има право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, ако жалба тим законом није изричито искључена (члан 16. став 1); да се жалба изјављује у року од осам дана од дана пријема решења, ако тим законом није одређен краћи рок (члан 16. став 2); да о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима одлучују жалбене комисије (члан 142. став 1); да о жалбама државних службеника из органа државне управе, службе Владе и Републичког јавног правобранилаштва одлучује Жалбена комисија Владе (члан 144. став 1).

Законом о општем управном поступку прописано је: да у осталим управним стварима, образложење решења садржи кратко излагање захтева странака, утврђено чињенично стање, по потреби и разлоге који су били одлучни при оцени доказа, а разлоге због којих није уважен који од захтева странака, правне прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање

упућују на решење какво је дато у диспозитиву, те да ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на пропис који то предвиђа, а да се у образложењу решења морају образложити и закључци против којих није допуштена посебна жалба (члан 199. став 2); да се у току рока за жалбу решење не може извршити, као и када је жалба прописно изјављена, решење се не може извршити све док се решење које је донесено по жалби не достави странци (члан 221. став 1).

У вези са наведеним Жалбена комисија Владе надлежна је да одлучује само о законитости садржине првостепеног решења којим је, у органима државне управе, службама Владе и Републичком јавном правобранилаштву, одлучивано о правима државних службеника, односно да ова Комисија није надлежна да се, у вези са садржином жалбе, упушта у оцену законитости и целисходности појединачних решења за друге државне службенике као и оцену чињеница које нису предмет побијаног решења.

Жалбена комисија Владе је увидом у ожалбено решење утврдила да је ожалбено решење донето 14.11.2012. године, а да је истим жалиља распоређена на ново радно место почев од 06.07.2012. године. Сходно наведеном, Жалбена комисија Владе је оценила да је првостепени орган погрешно применио одговарајуће одредбе члана 16. став 2. Закона о државним службеницима и члана 221. став 1. Закона о општем управном поступку, а којима је прописано да се у току рока за жалбу решење не може извршити, а да када је жалба прописно изјављена, решење се не може извршити све док се решење које је донето по жалби не достави странци, те је не водећи рачуна о суспензивном дејству жалбе, утврдио датум распоређивања жалиље пре наступања коначности ожалбеног решења. Имајући у виду напред изнето Жалбена комисија Владе је сагласно члану 233. став 1, у вези са чланом 261. Закона о општем управном поступку одлучила као у диспозитиву овог решења и посебно указује првостепеном органу да у поновном поступку решењем распореди жалиљу почев од дана достављања коначног решења странци.

У вези са наведеним, Жалбена комисија Владе првостепеном органу посебно указује на забрану ретроактивног дејства решења у поступку утврђивања коефицијента за обрачун исплату плате жалиљи. Наиме, Закон о државним службеницима успоставља комбиновани систем класификације и то прво радна места по сложености, овлашћењима и одговорности разврстава на извршилачка радна места и положаје, а затим се унутар наведених класа радних места врши класификација према групама, код положаја, и према звањима, кад су у питању извршилачка радна места. Како се одређивање коефицијента утврђује тако што се распоредно радно место сврстава у одређену платну групу које одговара звању распоредног радног места, тако решење о одређивању коефицијента за обрачун и исплату плате жалиље прати правну судбину решења о распоређивању жалље, те се исто може донети тек по коначности решења о распоређивању. Сходно наведеном, утврђивањем коефицијента за обрачун и исплату плате жалиљи у вези са ожалбеним решењем о распоређивању, не може се применити, односно не може постати извршно, без констатовања чињенице о коначности и извршности распоредног решења. Тиме је, у наведеном временском периоду, коефицијент по коме ће се исплаћивати плата жалиљи онај који је утврђен сходно претходном распореду жалиље.

Поред наведеног, при доношењу решења првостепени орган је пропустио да у потпуности утврди релевантне чињенице које су од одлучујећег значаја у конкретном случају и исправно одреди и примени материјални основ за доношење истог. Жалбена комисија Владе посебно указује првостепеном органу на дужност да у поновљеном поступку исправно примени одређени материјални основ за доношење законитог решења. У том смислу, дужан је да из постављених одлучних чињеница, исправно примени и образложи примену члана 133. и 134. Закона о државним службеницима на који се позива у ожалбеном решењу. Наиме, истим је прописано да се у случају доношења новог Правилника сви државни службеници распоређују

на одговарајућа радна места, при чему руководица води рачуна о томе на којим су пословима радили пре распоређивања. Решењем директора Управе број 112-00-5/2010-03 од 27.07.2010. године, које је претходило ожалбеном решењу, жалиља је почев од 01.08.2010. године била распоређена на радно место начелник Службе за обуку и упошљавање, разврстано у звању самостални саветник, у КПЗ Ниш. С тим у вези, Жалбена комисија Владе посебно указује првостепеном органу да у поновном поступку јасно и прецизно наведе разлоге због којих, по доношењу новог Правилника, не распоређује именовану на одговарајуће радно место у истом звању као и радно место по претходном распореду (звање самостални саветник), већ у нижем (звање саветник), иако се позива на наведени члан закона, односно да образложи наведене разлоге како би се несумњиво утврдила законитост предметног распоређивања. Наиме, наведени члан закона прописује обавезу распоређивања свих запослених на одговарајућа радна места и то у истом звању, односно водећи рачуна о пословима које су исти обављали пре ступања на снагу новог Правилника. Поред наведеног, законодавац је истим чланом предвидео ситуацију у случају да је новим Правилником одговарајуће радно место укинута, односно за исто смањен број извршилаца. У том случају постоји могућност распоређивања прекобројних запослених на радна места у нижем звању у оквиру степена стручне спреме коју поседују, али само на основу њихове сагласности. Тако је, у конкретном случају, првостепени орган дужан да наведе разлоге због којих жалиља није распоређена на одговарајуће радно место у истом звању као и радно место по претходном распореду (звање самостални саветник), да ли су ступањем на снагу новог Правилника сва радна места у наведеном звању укинута, односно да ли је за распоређивање на иста предвиђена обавеза сагласности директора Управе сходно члану 28. став 2 Закона о извршењу кривичних санкција. С тим у вези, Жалбена комисија Владе указује првостепеном органу и на исправно тумачење појма одговарајућег радног места. Наиме, под истим се подразумева оно радно место за које државни службеник у конкретном случају испуњава све услове прописане Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. Кад је премештај или нови распоред у питању, поред наведених услова, одговарајуће радно место је оно које је у истом звању као и радно место са кога се државни службеник премешта, односно радно место по претходном распореду. Тако првостепени орган у образложењу ожалбеног решења оправдава немогућност распоређивања жалиље на радно место начелник службе (претходно распоредно радно место), уз пропуштање навођења разлога због којих не распоређује исту на друго радно место разврстано у истом звању (звање самостални саветник), односно разлога зашто није директору Управе дат предлог да се жалиља распореди на исто радно место на које је била распоређена до ступања на снагу новог Правилника. Материјални основ на коме заснива диспозитив решења мора стајати у преамбули решења, по правилима састављања правних аката, док у образложењу истог мора стајати тачно одређено и утврђено чињенично стање које, исто тако, мора бити у складу са материјалним основом (прописане одредбе члана 133. и 134. Закона о државним службеницима, на које се у побијаном решењу првостепени орган позива). Поступајући као у побијаном решењу, без уредног образложења примене одредбе наведених чланова закона за предметни распоред, жалиља није добила јасну и прецизну информацију о правном основу који упућује на садржину првостепеног решења, односно на правни основ из ког несумњиво произилази да ли жалиља има одређена права или не.

Жалбена комисија Владе Републике Србије истиче на немогућност одлучивања у меритому у овој управној ствари, у складу са чланом 233. став 1. Закона о општем управном поступку, с обзиром да нема увид у све релевантне чињенице неопходне за предметни распоред жалиље, и то посебно чињеница везаних за систематизацију радних места у КПЗ Ниш у целини и податке везане за постојање свих слободних радних места у звању самосталног саветника у заводу.

Ипак, Жалбена комисија Владе Републике Србије жалиљи посебно указује на могућност остваривања евентуално угрожених, односно ускраћених права, која произилазе из заснованог

радног односа, путем достављања притужбе Заштитнику грађана у складу са одредбама Закона о Заштитнику грађана, и путем примене института управне инспекције, достављањем писмена министарству надлежном за послове државне управе.

Ценећи наводе из жалбе, сваки понаособ, као и жалбу у целини, поступак у коме је донето првостепено решење и прописе на којима је ожалбено решење донето, Жалбена комисија Владе је утврдила да је потребно да првостепени орган у поновном поступку правилно и у потпуности утврди одлучне чињенице и правилном применом Закона о општем управном поступку, те Закона о државним службеницима, донесе ново првостепено решење.

Имајући у виду изнето, Жалбена комисија Владе, одлучила је као у првом ставу изреке овог решења, а сагласно члану 232. став 1. Закона о општем управном поступку.

Жалбена комисија Владе, имајући у виду специфичност послова које обавља првостепени орган, доступност службене документације која треба да послужи као основ да се увидом у њу утврђују одлучне чињенице за конкретан случај, те дислоцираност жалиоца, односно, запосленог о чијим правима се ради, оценила да ће првостепени орган брже и економичније у поновном поступку отклонити недостатке оспореног решења и правилном оценом свих одлучних чињеница, правилном применом материјалног права и подзаконских аката, у новом поступку донети ново, на закону засновано решење, те је, сагласно члану 232. став 2. Закона о општем управном поступку, одлучила као у ставу два изреке овог решења.

Упутство о правном средству: Ово решење је коначно у управном поступку и против њега се може покренути управни спор пред Управним судом у року од 30 дана од дана пријема овог решења, подношењем тужбе суду, непосредно или поштом уз коју се доставља препис тужбе и прилога за тужени орган и за свако заинтересовано лице, ако таквих има.

Доставити: првостепеном органу, жалиоцу преко првостепеног органа и архиви.

Решено у Жалбеној комисији Владе,
решењем број: 112-01-00888/2012-01, дана 11.01.2013. године.

ПРЕДСЕДНИК ВЕЋА
ЖАЛБЕНЕ КОМИСИЈЕ ВЛАДЕ

Веселин Лекић