

др Зоран Ивошевић
судија Врховног суда Србије

ТРАЈНО РАСПОРЕЂИВАЊЕ ЗАПОСЛЕНОГ У ДИСЛОЦИРАНУ ПОДРУЧНУ ЈЕДИНИЦУ ДРЖАВНОГ ОРГАНА

Коментари одлука Врховног суда Србије: Рев. 5028/94 од 26.10.1954,
Рев. 1468/95 од 11.5.1995. и Рев. 993/95. од 14.3.1995.

Министарство унутрашњих послова је велики број својих радника, решењима министра, распоредило из подручне јединице у једном у подручну јединицу у другом географском месту, на основу члана 14. Закона о радним односима у државним органима. У споровима тако распоређених радника против Републике Србије (чији правни субјективитет користи Министарство унутрашњих послова), инстанциони судови су углавном поништавали решења министра, сматрајући да нису у складу са прописима који уређују распоређивање радника у друго географско место. У мањем броју случајева одбијали су захтеве радника, оцењујући да су решења министра законита.

1. Владајуће схватање

Врховни суд Србије је у свим досад окончаним ревизијским предметима (захтева за заштиту законитости није било) заступао становиште да су решења о распоређивању незаконита. Зато је одбијао ревизије Републике против пресуда о поништавању решења о распоређивању, а усвајао ревизије радника и, преиначавајући одбијајуће пресуде, поништавао решења о распоређивању. У тим предметима Врховни суд није користио истоветне разлоге. Његове пресуде се, према садржини образложења, могу сврстати у две групе.

У *првој групи* су пресуде које се баве искључиво прописима о распоређивању, сматрајући да једино од њих зависи исход спора. Ево како то чини пресуда Рев. 5028/94 од 26.10.1994. године: „Према члану 1. став 2. Закона о радним односима („Службени гласник РС”, бр. 45/92 и 18/92), члану 1. став 2. Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 48/91 и 66/91) и члану 32. Закона о унутрашњим пословима („Службени гласник РС”, број 44/91), на раднике запослене у министарствима и другим државним органима најпре се примењују посебни прописи о радним односима у

појединим органима (*lex specialis*), ако постоје. Уколико таквих прописа нема, супсидијарно се примењују посебни прописи о радним односима у државним органима (*lex specialis*). Ако ни тих прописа нема, резидуално се примењују општи прописи матичног Закона о радним односима (*lex generalis*). — Закон о унутрашњим пословима не садржи специјални пропис о распоређивању радника Министарства унутрашњих послова на рад у друго географско место. Зато се такво распоређивање може одредити по посебним прописима Закона о радним односима у државним органима. Закон о радним односима у државним органима, у члану 17. регулише привремено распоређивање радника ван седишта државног органа. Трајно распоређивање не регулише и зато се оно може одредити само по општим прописима. Чланом 20. матичног Закона о радним односима одређено је да радник може бити трајно распоређен на рад из једног у друго географско место без његовог пристанка у складу са колективним уговором. Према члану 3. Општег колективног уговора („Службени гласник РС”, бр. 18/90 и 34/94), овај распоред је условљен природом делатности и удаљеношћу, односно територијом општине или града, уз постојање организованог превоза. — У конкретном случају, тужилац је распоређен у друго географско место, али не привремено већ трајно. Зато је одлука о распоређивању морала бити донета само по општим прописима члана 20. матичног Закона о радним односима и члана 3. Општег колективног уговора. Али, оспорена одлука се не заснива на тим прописима, већ на одредби члана 14. Закона о радним односима у државним органима. Она се, међутим, односи на трајно распоређивање радника у седишту органа а не изван њега. Министарство унутрашњих послова је, у деконцентрацији послова које обавља, образовало подручне јединице, у смислу члана 41. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, број 20/92)... Како се, по овој одредби, подручне јединице образују ван седишта државног органа, јасно је да се седиште Министарства не може поистоветити са седиштем његове подручне јединице. Та разлика не допушта да се трајно распоређивање из једне у другу подручну јединицу сматра трајним распоређивањем у истом органу. Реч је о распоређивању радника у друго географско место, које се може одредити једино по општим прописима члана 20. матичног Закона о радним односима, односно члана 3. Општег колективног уговора”.

У другој групи су пресуде које се, поред прописа о распоређивању, баве и статусом подручне јединице Министарства унутрашњих послова, закључујући да је она орган управе у саставу Министарства. Ево шта се о томе каже у пресуди Рев. 1468/95 од 11.04.1995. године: „Према члану 4. став 1. Закона о министарствима, у саставу министарства могу постојати и одређени органи управе ван седишта министарства. У складу са тим, по члану 6. Закона о унутрашњим пословима, за обављање одређених послова у Министарству унутрашњих

послова образују се организационе јединице, чији делокруг, седиште и подручје за које се образују, утврђује министар унутрашњих послова... Седиште Министарства је у Београду, док су седишта његових подручних јединица у другим географским местима. Како се по наведеним прописима подручне јединице образују ван седишта Министарства, јасно је да се његово седиште не може поистоветити са седиштем његове подручне јединице... С обзиром на речено, неоснован је навод ревизије да члан 14. Закона о радним односима у државним органима, на коме је заснована оспорена одлука, регулише распоређивање запослених без икаквог територијалног и временског ограничења. Она уређује трајно распоређивање на друго радно место у седишту истог органа. Овде, међутим, није реч о томе, већ о распоређивању у другу организациону јединицу, која, као орган управе, у другом географском месту као свом седишту, обавља део послова из делокруга Министарства ван његовог седишта...”

2. Оспоравање владајућег схватања

После осамнаест месеци једнообразног суђења, које је дошло до изражаја у више од 60 предмета, Врховни суд је довео у питање властити став решењем Рев. 993/95 од 14.03.1995. године у чијем се образложењу каже: „Не може се прихватити закључак судова да су организационе јединице Министарства унутрашњих послова Републике Србије органи у смислу члана 14. Закона о радним односима у државним органима и да се сходно томе распоређивање из једне у другу организациону јединицу може вршити само под условима из члана 17. истог Закона (привремено) или по одредби члана 20. основног Закона о радним односима. Наиме, Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 20/92 и 48/93) предвиђа да се за обављање одређених послова државне управе могу образовати органи управе у саставу министарстава. Такву одредбу садржи и члан 4. став 1. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 7/91 и 44/91), предвиђајући да се посебним законом могу образовати органи управе у саставу министарстава. Радом таквог органа управе, према члану 43. Закона о државној управи руководи функционер кога поставља Влада Републике Србије. Према тим одредбама и у Министарству унутрашњих послова може се образовати посебан орган управе, којим би руководио функционер и који би имао статус државног органа у смислу члана 14. наведеног закона. Међутим, организационе јединице Министарства унутрашњих послова, које су образоване у складу са чланом 6. Закона о унутрашњим пословима, нису ти посебни органи управе; то су јединице у саставу једног истог органа, Министарства унутрашњих послова и обим јединицама руководи надлежни старешина у смислу члана 8. Закона о унутрашњим пословима, а не функционер кога поставља Влада Републике Србије. — Организационе јединице у Министарству унутрашњих послова не могу се поистовети-

ти ни са подручним јединицама које образују органи државне управе у складу са чланом 41. Закона о државној управи. Ове подручне јединице организују се за подручја која одреди Влада и подручне јединице свих органа управе (округ), чије седиште такође одређује Влада. Организационе јединице Министарства унутрашњих послова образују се, пак, за подручја која утврђује министар унутрашњих послова, с тим што он утврђује и делокруг и организацију организационих јединица. Сходно томе ове јединице нису повезане са подручним јединицама других органа у окрузима и њихова седишта нису у седиштима округа. — Министарство унутрашњих послова, дакле, има другачију унутрашњу организацију од других министарстава и посебних организација (органа) који су организовани по окрузима и код којих су седишта подручних јединица у седиштима округа. Природа и специфичност послова које обавља министарство унутрашњих послова, а посебно целовитост и начин обављања ових послова, захтевају другачију унутрашњу организацију и зато је ово Министарство организовано као јединствен орган, који обавља послове на целој територији Републике Србије и има само једно седиште, у Београду. Организационе јединице Министарства унутрашњих послова нису органи управе Министарства, нити дислоцирани делови органа, већ само јединице целовитог и јединственог државног органа. — Из изложеног произилази да се радник министарства унутрашњих послова, према члану 14. Закона о радним односима у државним органима, може трајно распоредити на одговарајућа радна места и у друге организационе јединице, ако то захтевају потребе државног органа. Привремено распоређивање радника у смислу члана 17. истог закона, није могуће у овом министарству, с обзиром да оно нема дислоциране делове и радник министарства може се привремено само упућивати на вршење службене дужности у смислу члана 72. Закона о унутрашњим пословима. Према томе, када је у питању ово министарство радници се или трајно распоређују на одговарајућа радна места у смислу члана 14. Закона о радним односима у државним органима или се привремено упућују на вршење службене дужности у складу са чланом 72. наведеног закона”.

3. Одбрана владајућег схватања

У предметима о којима је реч, оцењује се законитост решења о трајном распоређивању радника Министарства унутрашњих послова из једне у другу организациону јединицу, различитог географског топонима. Ови спорови се могу решити искључиво по прописима о распоређивању радника у друго географско место.

Основна мана решења Рев. 993/95 од 14.03.1995. године је што се не бави тим прописима, него напреже да нас увери како је Министарство унутрашњих послова „јединствен орган, који обавља послове на целој територији Републике Србије” и да његове организационе јединице „нису органи управе Министарства, нити дислоцирани делови

органа, већ само јединице целовитог и јединственог органа”, у настојању да простор Републике поистовети са простором Министарства а седиште Министарства са седиштем свих организационих јединица у његовом саставу, не би ли некако трајно распоређивање радника на друго географско место поистоветило са трајним распоређивањем радника на друго радно место у истом органу.

Поред тога што је политички неукусно (јер покреће многе асоцијације о карактеру државе која има тако моћно министарство полиције), ово настојање нема ни правног ни логичног ослоњаца.

1) *Пројиси о распоређивању радника у друго географско место и њихов амбијент*. — Према члану 1. став 2. Закона о радним односима, члану 1. став 2. Закона о радним односима у државним органима и члану 32. Закона о унутрашњих послова, на раднике у државним органима најпре се примењују специјални прописи о радним односима у појединим органима (у овом случају, органима унутрашњих послова), затим супсидијарно — посебни прописи који важе за све државне органе, и на крају резидуално — општи прописи о радним односима који важе за све раднике. Закон о унутрашњим пословима не садржи прописе о трајном распоређивању радника у друго географско место. Таквих прописа нема ни у Закону о радним односима у државним органима. Отуда се, у одсуству специјалних и посебних прописа, при трајном распоређивању радника Министарства унутрашњих послова примењују општи прописи из члана 20. матичног Закона о радним односима, члана 3. Опште колективног уговора (као што је речено у пресуди Рев. 5028/94 од 20.10.1994. године).

С обзиром на овакав карактер меродавних прописа, одредбе о распоређивању радника из једног у друго географско место, једнако вреде и за јединствене радне средине (предузећа, удружења, банке, осигуравајуће организације, задруге, установе и друга правна и физичка лица) са деловима изван њиховог седишта и за сложене радне средине, какве су некада биле радне организације са дислоцираним основним организацијама удруженог рада и каква су сада министарства са дислоцираним органима управе у њиховом саставу (1). Члан 20. матичног Закона о радним односима изричито одређује да се распоређивање радника из једног у друго географско место врши „у истом предузећу”, што, с обзиром на члан 1. став 2. тога закона, значи и у истом државном органу. У овом случају, Министарству унутрашњих послова.

Према томе, све и да је Министарство унутрашњих послова јединствен и целовит државни орган, без органа управе у његовом саставу (а видећемо: није), општи прописи о трајном распоређивању

(1) З. Томић: *Управно право*, 1991, стр. 195. и 196., 202. и 203; С. Љилић, *Управно право*, 1995, стр. 167. до 169.

у друго географско место не би могли бити заобиђени. Они важе у свим амбијентима рада са дислоцираним јединицама, без обзира на њихов статус у структури радне средине. Зато напрезање да се ово Министарство прогласи јединственим и целовитим органом не удаљава прописе о трајном распоређивању у друго географско место од тог органа, него их приближава. Самим тим, труд у том смислу је узалудно трошење енергије. Отуда се и не треба превише чудити што се у решењу Рев. 993/95 од 14.03.1995. године закључује да Министарство унутрашњих послова „нема дислоциране делове”, иако подручне јединице у његовом саставу постоје у свим већим местима широм Републике. (Њихов тачан број је службена тајна али се зна да се он не поклапа ни са бројем округа ни са бројем општинских судова.)

Пошто Министарство унутрашњих послова распоређује раднике из једне у другу подручну јединицу, игноришући прописе о распоређивању у друго географско место, његове одлуке су незаконите и морају бити поништене, без обзира што се позивају на члан 14. Закона о радним односима у државним органима.

2) *Стайтус организационе јединице Министарства унутрашњих послова.*— Статус организационе јединице државних органа (видели смо) не утиче на законитост распоређивања радника у друго географско место, али (видећемо) утиче на правилно разумевање прописа о распоређивању радника на друго радно место у истом органу. Зато га и треба одредити.

Решење Рев. 993/95 од 14.03.1995. године заступа став да организационе јединице Министарства унутрашњих послова нису посебни органи управе у његовом саставу ни његови дислоцирани делови, већ да су само јединице целовитог и јединственог органа. Брани га тиме што наводи да се ове јединице не образују по члану 4. став 1. Закона о министарствима, односно члану 43. Закона о државној управи, него по члану 6. Закона о унутрашњим пословима.

Статус организационих јединица у саставу министарства одређен је самим Уставом и зато мора бити исти у свим министарствима. Према члану 94. ст. 4. и 5. Устава Р. Србије, за обављање одређених послова државне управе образују се органи управе у саставу министарства, а њихова организација и надлежност уређују се законом (2). Закон о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 7/91 и 44/91), у члану 4. став 1, прописује да се органи управе у саставу Министарства могу образовати посебним законима, ако то захтевају природа и карактер послова, а нарочито разлози самосталности и рационалности вршења послова. Закон о унутрашњим пословима („Службени гласник РС”, бр. 4/91) је искористио ову могућност и у члану 6. предвидео

(2) *Ibid.*

да се за обављање одређених послова у Министарству унутрашњих послова образују организационе јединице, које имају свој делокруг рада, своја седишта и своја подручја. Ове јединице, према члану 8. Закона о унутрашњим пословима, имају и свог старешину који у првом степену непосредно примењује прописе из области унутрашњих послова да би по жалбама против његових решења одлучивао министар. Старешину организационе јединице, по члану 43. став 3. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 20/92) поставља Влада а не министар (супротно ономе што се наводи у решењу Рев. 993/95 од 14.03.1995. године), са задатком одређеним у члану 45. истог закона да руководи организационом јединицом и да организује и обезбеђује законито и ефикасно обављање послова из њене делатности. Те јединице се, према члану 5. став 4. (раније, став 3) Уредбе о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у министарствима и посебним организацијама („Службени гласник РС”, бр. 45/94) називају секретаријати. У саставу Министарства унутрашњих послова постоје, дакле секретаријати унутрашњих послова, који се по члану 7. став 1. поменутог уредбе, и образују као подручни органи ван његовог седишта.

Све ово несумњиво указује да су секретаријати унутрашњих послова подручни органи управе у саставу Министарства, а не амфорне јединице које се утанају у Министарство, као целовит и јединствен државни орган.

Околност да делокруг, седиште и подручја секретаријата унутрашњих послова, одређује министар јесте специфичност ових подручних органа, али она не утиче на њихов статус. Ови секретаријати не настају вољом министра већ наредбом закона (члан 6. став 1. Закона о унутрашњим пословима) а на њиховом челу је старешина кога поставља Влада (члан 43. став 3. Закона о државној управи) а не министар (како је наведено у решењу Рев. 993/95 од 14.03.1995. године). Већ је и то довољно да се задовољи критеријум самосталности органа управе у саставу министарства, одређен чланом 4. Закона о министарствима (3). Како и не би, кад су секретаријати првостепени органи унутрашњих послова који, осим што воде управни поступак у својој делатности, имају значајна овлашћења у откривању учинилаца кривичних дела, привредних преступа и прекршаја. Они су органи предкривичног поступка. Наравно, њихова самосталност није апсолутна, јер се налазе под непосредним надзором Министарства, али је ту реч о хијерархији између централног и подручних органа а не о утапању нижих органа у виши.

Поред секретаријата унутрашњих послова, као подручних органа, Министарство унутрашњих послова, према чл. 5. и 6. Уредбе о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места

(3) З. Томић: *op. cit.*, стр. 204. и 205.

у министарствима и посебним организацијама, има унутрашње организационе јединице (оделења, одсеци, групе, и сл.) (4).

3) *Значење пројиса о распоређивању на друго радно место у истом органу.*— Сада кад знамо да су секретаријати унутрашњих послова — подручни органи управе у саставу Министарства унутрашњих послова а да су унутрашње организационе јединице Министарства његово језгро, није тешко одгонетнути значење члана 14. Закона о радним односима у државним органима, на основу којег су донета сва решења Министарства о распоређивању радника из једног у други секретаријат. Ова одредба гласи: „Ако то потребе државног органа захтевају, функционер који руководи државним органом може распоредити запосленог на друго радно место у истом органу који одговара његовој стручној спреми и радним способностима”.

Под државним органом, у смислу ове одредбе подразумевају се и Министарство унутрашњих послова (са унутрашњим организационим јединицама) и секретаријати унутрашњих послова, као подручни органи управе у саставу тог министарства. Функционер који руководи Министарством је министар а функционер који руководи секретаријатом је старешина секретаријата. Отуда министар распоређује раднике на друго радно место у Министарству а старешина секретаријата — у секретаријату.

С обзиром на речено, одредба члана 14. Закона о радним односима у државним органима, није могла бити употребљена при распоређивању радника из једног у други секретаријат у саставу Министарства унутрашњих послова (5). Секретаријати су подручни органи управе са посебним старешинама, седиштима, подручјима и делокрузима рада, па се не могу третирати као унутрашњи органи Министарства, без обзира што су у његовом саставу. Ова одредба, поготову, није могла бити употребљена за распоређивање радника у друго географско место, пошто овај облик распоређивања регулишу општи прописи о радним односима, независно од тога да ли је радна средина јединствена или сложена.

Закон о радним односима у државним органима, у члану 17. садржи посебан пропис о распоређивању радника ван седишта органа, али се он тиче привременог распоређивања које не може трајати дуже од шест месеци у току две године. То је, дакле, одредба по којој се радник Министарства унутрашњих послова може распоредити у друго географско место. Одредба члана 14. овог закона, то није.

Решење Рев. 993/95 од 14.03.1995. године не признаје, међутим, постојање члана 17. Закона о радним односима у државним органима.

(4) С. Лилић: *op. cit.*, стр. 169.

(5) О овој одредби — З. Ивошевић: *Коментар Закона о радним односима у државним органима*, 1992, стр. 448.

Оно, наиме, сматра да се ова одредба не може применити у Министарству унутрашњих послова зато што је оно целовито и што нема дислоциране делове. Оном ко не види велики број дислоцираних јединица Министарства, не треба превише замерати што не види могућност примене једне једине одредбе о распоређивању радника Министарства у друго географско место (које је још и привремено).

4) *Импликације.*— Пошто прописи о распоређивању једнако важе за све раднике државних органа, за све њих једнако важи и судско тумачење ових прописа.

Зато став Врховног суда о распоређивању радника Министарства унутрашњих послова у друго географско место, важи и за раднике других министарстава који имају дислоциране јединице, у смислу члана 41. Закона о државној управи. Важи и за раднике у дислоцираним јединицама управних организација, као што су: Републичка управа за финансијску и пореску контролу, Републички хидрометеоролошки завод, Републички геодетски завод, Републичка дирекција за робне резерве и др. Важи и за раднике у органима аутономних покрајина, градова и општина, на које се сходно примењују одредбе Закона о радним односима у државним органима, у смислу члана 75. тога закона. Најзад, важи и за раднике установа јавних служби у области образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња, на које се, по члану 23. Закона о јавним службама („Службени гласник РС”, број 42/91), такође примењују прописи о радним односима у државним органима, ако посебним законом није друкчије одређено.

Очито је, дакле, да се став Врховног суда о трајном распоређивању у друго географско место радника Министарства унутрашњих послова тиче и радника свих других радних средина у којима се примењују прописи о радним односима у државним органима. Утолико је и већа одговорност Врховног суда за одбрану владајућег става.

НАПОМЕНА: На седници Грађанског одељења Врховног суда Србије 25. маја 1995. године једногласно је усвојен закључак: „Да се и надаље примењује ранији правни став”.