



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

15-3481/11
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 7432 28.03.2012.

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије и чл. 24. став 2. и 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, поступајући на основу чињеница и података које је прикупио вршењем контролних овлашћења, Заштитник грађана

УТВРЂУЈЕ

1. Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање¹ не садржи јасна, конкретна и прецизна правила о роковима за припрему и спровођење поступка вештачења и контроле првостепеног и другостепеног поступка вештачења.

2. Органи вештачења и органи контроле у саставу Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, на основу чијег се налаза и мишљења доноси одлука о остваривању права грађана из пензијског и инвалидског осигурања, поступају неправилно, незаконито и на штету права грађана у ситуацијама:

А) Када пред првостепеним и другостепеним органима вештачења неоправдано дуго трају поступци вештачења, односно утврђивање да ли постоји инвалидност, телесно оштећење, потпуна неспособности за рад или неспособности за самосталан живот и рад.

Б) Уколико налаз, оцена и мишљење првостепеног или другостепеног органа вештачења, као основ за одлучивање о (не)признавању права грађана, не садрже:

- прегледан и јасан опис чињеница на којима се заснива налаз;
- опис радњи предузетих приликом утврђивања здравственог стања;
- оцену битних навода жалбе којима се оспорава правилност налаза првостепеног органа вештачења;
- оцена правилности налаза првостепеног органа вештачења.

В) Када се поступак вештачења спроводи искључиво на основу постојеће медицинске документације, без непосредног прегледа лица чије се телесно оштећење и способност за самосталан живот и рад оцењује.

Г) Када орган контроле сагласност на налаз лекара вештака даје без образложења, односно само стављањем потписа или отиска штампбиља на прописаном обрасцу.

Ради отклањања уочених пропуста, Заштитник грађана упућује Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање следеће:

¹ Сл. гласник РС бр. 59/08, 75/08- исправка 24/11, 7/12

ПРЕПОРУКЕ

Потребно је постојећи Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд) изменити и допунити, тако да се његовим одредбама:

- утврде рокови за припрему и окончање поступка вештачења
- прецизира шта треба да садржи налаз, оцена и мишљење органа вештачења и органа контроле
- пропишу санкције за службена лица због чијег је поступања дошло до неблаговременог спровођења поступка вештачења и контроле;

2. Фонд ће предузети све потребне мере да се одлуке по поднетим захтевима за признавање права из пензијског и инвалидског осигурања, доносе најкасније у законом предвиђеним роковима;

3. Образложење одлука, а нарочито оних којима се одбијају захтеви грађана за признавање права из пензијског и инвалидског осигурања, морају садржати јасне и уверљиве разлоге због којих је тако решено;

4. Фонд ће утврдити обавезу органу контроле да ускрати сагласност на налаз, оцену и мишљење органа вештачења, увек када не садржи све елементе прописане актом којим је уређен начин рада органа вештачења и контроле;

5. У циљу обезбеђења ефикасног и законитог поступања органа и заштите права грађана Фонд ће предузети мере како би обезбедио потребан број запослених и неопходне техничке услове.

6. До доношења акта којим ће бити прописано њихово поступање, органи вештачења ће своје налазе, оцене и мишљења сачињавати јасно, потпуно, логично, и на начин који обезбеђује да орган који на основу налаза, оцене и мишљења одлучује о (не)постојању права, као и грађанин у поступку могу недвосмислено да закључе:

- које је чињенице орган вештачења разматрао;
- на који начин су те чињенице утврђене;
- које су чињенице биле одлучујуће за давање конкретног налаза, оцене и мишљења.

7. До доношења акта којим ће се прописати поступак контроле органа вештачења, орган контроле ће поступке окончати давањем сагласности, односно одбијањем да се да сагласност, при чему ће:

- јасно образложити донету одлуку;
- навести све битне чињенице које су размотрене у поступку контроле;
- приказати поступак контроле, односно начин на који је спроведен.

Орган контроле ће ускратити сагласност свим налазима, оценама и мишљењима органа вештачења која не садрже потпуно, логично и разумљиво образложење.

8. Органи вештачења ће у будућим поступцима вештачења обавезно обављати и непосредне прегледе грађана.

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање обавестиће Заштитника грађана у року од 60 дана од дана пријема ових препорука о предузетим мерама и поступању по њој.

Разлози

Током 2011. године Заштитник грађана је примио девет притужби на рад Фонда у којима је указано на пропусте у његовом раду када решава о правима из пензијског и инвалидског осигурања на основу налаза, мишљења и оцене органа вештачења. У поднетим притужбама указује се да поступак одлучивања по захтеву код Фонда траје неоправдано дуго, мимо законом утврђених рокова.

Поступајући по поднетим притужбама Заштитник грађана је спровео више поступака контроле правилности и законитости рада Фонда.

У одговорима Фонда, достављеним Заштитнику грађана, као разлог за вишемесечно трајање поступака по поднетим захтевима наводи се да је недовољан број лекара вештака, у односу на број поднетих захтева. Указује се, такође, да је одлука Владе Србије да се ограничи број радника у органима јавне власти препрека да се повећа број лекара вештака, као и да су налази, оцене и мишљења лекара вештака стручна оцена медицинског стања подносилаца захтева и као такви се уносе, преписују у образложење решења Фонда. Даље, у одговору се наводи и да Фонд у образложењу решења таксативно наводи на основу које је медицинске и/или друге документације одлучивано и да је то у формално правном смислу довољно.

Заштитник грађана је брижљиво размотрио наводе саопштене у одговору Фонда као и наводе из притужби. Оценом, појединачних навода, у контексту прописаних правила рада органа вештачења, с једне стране и законом дефинисаног поступка рада Фонда, Заштитник грађана је утврдио да постоје пропусти који онемогућавају да грађани остварују права ефикасно, кроз економичан поступак, у најбољем интересу сваког појединачног подносиоца захтева.

Органи вештачења, као и орган контроле су стручни органи Фонда, чије се оснивање и начин рада уређује Правилником о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање („Службени гласник Републике Србије“ број 59/2008 и 79/2008), који се доноси уз претходно прибављену сагласност министра надлежног за послове пензијског и инвалидског осигурања, односно министра надлежног за послове здравља. Правилником нису прописани рокови за припрему и спровођење поступака вештачења и контроле вештачења, није довољно прецизиран, односно уређен поступак вештачења (првостепени и другостепени). утолико да се јасно дефинише када се вештачење спроводи само на темељу постојеће медицинске документације, обавезног навођења разлога када се побија првостепени налаз лекара вештака, а посебно код спровођења контролних прегледа. Најзад, Заштитник грађана је уочио да постојећа правила рада органа вештачења и контроле не прописују санкцију за њихове евентуалне пропусте, односно да садашња контрола није потпуна, имајући у виду да органи контроле уопште не образлажу своју (не) сагласност.

Закон о општем управном поступку, у члану 199. прописује да образложење решења садржи: кратко излагање захтева странака, утврђено чињенично стање, по потреби и разлоге који су били одлучни при оцени доказа, 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. Одредбом члана 188. прописано је да када налаз и мишљење вештака није јасно или мишљење није довољно образложено, или се појави основана сумња у тачност датог мишљења, а ти се недостаци не могу отклонити ни поновним саслушањем вештака, поновиће се вештачење са истим или другим вештацима, а може се затражити и вештачење од научне или стручне организације.

Увидом у документацију која се доноси у поступку решавања по захтеву, Заштитник грађана је уочио да налаз, оцена и мишљење вештака нису довољно јасни и образложени.

Органи вештачења не наводе поступак у коме су утврдили медицинске чињенице, нити методе које су у њиховом утврђивању користили, као и изворе података

Приликом оцене здравственог стања грађанина, органи вештачења користе неодређене појмове, али и скраћенице апсолутно неразумљиве стручњацима а још мање грађанима. Примера ради у образложењу решења стоји: „ НОМ-ом ПОВ-а је утврђено.... „ Органи вештачења у налазу најчешће користе стручне (медицинске) термине, нејасне грађанима и недовољно подобне за вођење правног поступка. У налазу, орган вештачења не даје јасну аргументацију, већ штуру и необразложену оцену о медицинском стању, или (не) признавању права, односно да постоји телесно оштећење, или да постоји телесно оштећење у одређеном проценту.

Аргументација, заснована на уверљивим разлозима у образложењу датог налаза, оцене и мишљења – у потпуности изостаје. У случајевима када орган вештачења приликом контролног прегледа констатује нижи степен телесног оштећења, или другачије здравствено стање у односу на претходни налаз, изостају јасни аргументи, разлози и чињенични основ који поткрепљују овакву оцену.

У поступку разматрања налаза, оцене и мишљења првостепеног органа вештачења, другостепени органи најчешће прихватају налазе првостепених органа, без навођења одлучних чињеница и јасних разлога на којима заснивају такву одлуку. Орган контроле у досадашњој пракси није одбио давање сагласности на овакве налазе, оцене и мишљења органа вештачења и поред чињенице да садржај ових докумената није сагласан одредбама Правилника о образовању и начину рада органа вештачења – да „налаз, мишљење и оцена мора бити јасан, потпун, логичан, образложен и научно и стручно заснован“.

Када стицање односно губитак права зависе од стручног налаза и мишљења, због чега орган управе сачињавање таквог мишљења поверава референтним физичким и правним лицима (вештацима), онда то мишљење мора бити донето на основу потпуно утврђених, свих одлучних чињеница. С обзиром на то да је реч о стручном налазу, вештак је у обавези да своје мишљење учини јасним не само за друге професионалце исте струке, већ и за доносиоце одлука и странке у поступку.

Давање мишљења које је неразумљиво, необразложено, у опису утврђених чињеница штуро и које за своје тврдње не даје уверљиве и јасне аргументе – **представља акт лоше управе и повреду права грађана, јер ће се орган који одлучује у недостатку посебних стручних знања, у потпуности ослоњити на мишљење вештака - стручњака, које је за потребе конкретног поступка и ангажовао.**

Отуда је на страни вештака посебна одговорност и обавеза да своје мишљење одговарајуће образложи и у највећој могућој мери учини разумљивим за орган који води поступак и странке у поступку.

Нарочиту одговорност има орган вештачења када су у питању деца. Осетљивост деце и последице које нарушено здравље или инвалидитет могу оставити по њихов раст и развој захтевају посебну пажњу органа вештачења и контроле.

Оцењујући да детету није потребна нега и помоћ другог лица јер је степен телесног оштећења испод прописаног минимума, органи вештачења занемарују чињеницу да нега и помоћ другог лица, која у истој ситуацији не би била неопходна одраслој особи, детету може представљати услов за његов (бржи) опоравак и правилан развој.

Република Србија је ратификовала конвенцију о правима особа са инвалидитетом и правима детета и тиме преузела обавезу да преко органа јавне управе омогући доследно поштовање и заштиту људских права особа са инвалидитетом и права детета. Једна од преузетих обавеза Републике Србије је да обезбеди да се о правима одлучује у законом прописаним роковима.

Улога органа контроле је веома значајна, због чега је неопходно да се обезбеди да оцена контролора буде јасно образложена и заснована на уверљивим разлозима

Коначно, сама одлука органа о (не) признавању мора у свом образложењу да садржи јасне и уверљиве разлоге о свим одлучним чињеницама, утврђеним током поступка, а тако и разлоге о оправданости прихватања налаза органа вештачења у конкретном случају.

Фонд је обавезан да обезбеди услове, техничке и људске ресурсе, за ефикасно решавање о правима грађана и у њиховом најбољем интересу. Вештачење здравственог стања само на основу медицинске документације, иако је неспорно економски исплативији и прихватљивији за Фонд, ипак није сагласан обавези органа да се здравствено стање грађанина размотри свестрано, према правилима струке. С обзиром на то да се вештачења спроводе на темељу медицинске документације старе и по неколико година, налаз органа вештачења не може се сматрати одговарајућом оценом.

На основу свих утврђених чињеница и околности, Заштитник грађана је утврдио пропуст у раду Републичког фонда за пензијско инвалидско осигурање и сагласно члану 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана упутио препоруке органу ради отклањања уочених недостатака, а свакако и у циљу превентивног деловања на унапређењу заштите и остваривања права грађана, односно ради спречавања и убудуће истих и/или сличних пропуста.

Заштитник грађана је, применом члана 31. став 3. Закона, утврдио рок од 60 дана од дана пријема препоруке у коме ће Фонд обавестити овај орган о предузетим мерама и поступању по њој.

ЗАМЕНИК
ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

др Горан Башић

Доставити:

- подносиоцима притужби
- Републичком фонду за пензијско и
- инвалидско осигурање
- Министарству рада и социјалне политике