На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије[[1]](#footnote-1) („Службени гласник РС“, бр. 98/2006) и чланова 1. став 1. и 31. став 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана[[2]](#footnote-2) („Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007), у поступку утврђивања законитости и правилности рада Покрајинског секретаријата за социјалну политику, демографију и равноправност полова, Аутономне покрајине Војводина (који је правни следбеник Покрајинског секретаријата за здравство, социјалну политику и демографију), и Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање покренутом по притужби АА, Заштитник грађана

**У Т В Р Ђ У Ј Е**

**I**

**Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова начинио је пропусте у раду и повредио права притужиље АА, загарантована Уставом и законима у поступку за остваривање права на додатак за помоћ и негу другог лица на тај начин што:**

* **у извршењу пресуда Управног суда бр. III-27 У. 7858/12 од 3. 9. 2014. године, бр. У. 743/15 од 9. 9. 2016. године, бр. III/4 У. 3764 од 19. 5. 2017. године, бр. III-4 У. 3519 од 26. 12. 2018. године није поступао по обавезујућим правним схватањима и примедбама тог суда;**
* **је доносио своја решења, у извршењу наведених пресуда Управног суда, после истека законом прописаног рока за поступање по пресудама Управног суда.**

**II**

**Орган вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање у другостепеном поступку поступао је неблаговремено и није достављао прецизне, јасне, потпуне и логичне налазе, мишљења и оцене другостепеном органу, у поступку остваривање права на додатак за помоћ и негу другог лица у конкретном поступку, чиме је допринео одуговлачењу поступка на штету права притужиље.**

**Утврђени пропусти у раду Покрајинског секретаријата за социјалну политику, демографију и равноправност полова и Органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање у другостепеном поступку представљају истовремено и кршење принципа добре управе.**

На основу утврђених недостатака у раду поменутих органа, Заштитник грађана упућује Покрајинском секретаријату за социјалну политику, демографију и равноправност полова и Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање следеће

**П Р Е П О Р У К Е**

**I**

**Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова предузеће све расположиве мере да исправи учињене пропусте у конкретној управној ствари у складу са законима којима се уређују области социјалне заштите, општи управни поступак и управи спор.**

**II**

**Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова ће у свом будућем раду, приликом доношења управног акта у извршењу пресуде Управног суда, поступати по обавезујућим правним схватањима и примедбама суда и водити рачуна о законом прописаним роковима за доношење управних аката, како би се грађанима омогућило да делотворно, без одуговлачења и уз што мање трошкова остварују и штите своја права и правне интересе.**

**III**

**Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање предузеће све расположиве мере како би се спречило да Орган вештачења у другостепеном поступку понавља пропусте који се односе на делотворан и економичан рад да би се грађанима омогућило да ефикасно остварују зајемчена права.**

**IV**

**Орган вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање у другостепеном поступку ће убудуће водити рачуна да своје налазе, оцене и мишљења образложи прецизно, потпуно и логично, у складу са правилима струке, као и да их доставља надлежном органу у што краћим роковима, како би другостепени орган могао да доноси своје одлуке у роковима који су прописани за доношење управних аката у поступцима остваривања права на додатак за помоћ и негу другог лица.**

**V**

**Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова ће се извинити притужиљи за учињене пропусте у раду.**

Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова и Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање ће у року од 60 дана од дана пријема овог акта обавестити Заштитника грађана о предузетим мерама и поступању по препорукама.

*Образложење*

Заштитник грађана је 7. 3. 2016. године примио притужбу ББ којом је изразио незадовољство радом Центра за социјални рад општине В иПокрајинског секретаријата за социјалну политику, демографију и равноправност поводом спровођења поступка у вези са остваривањем права на додатак за помоћ и негу другог лица за... АА.

Притужилац је навео следеће: да је решењем бр. 129-553-1813/11 од 11. 12. 2014. године Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију одбио његову жалбу на решење Центра за социјални рад општине В бр. 02-560-622/I од 5. 12. 2011. године којим је за... АА утврђен престанак права на додатак за помоћ и негу другог лица са 30. 6. 2011. године; да је поднета тужба 14. 1. 2015. године Управном суду против другостепеног решења; да није добио одговор на поднесак - Жалбу коју је поднео Покрајинском секретаријату за здравство, социјалну политику и демографију (чији је правни следбеник Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију о равноправност полова) 7. 8. 2015. године, да се тим поводом обратио и Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, и да је добио одговор да су његов допис од 4. 2. 2016. проследили Покрајинском секретаријату. Притужилац је изразио незадовољство дужином трајања поступка сматрајући да услед тога његова породица сноси штетне последице, јер је 4. 6. 2015. године обустављена исплата додатка за помоћ и негу другог лица. Изразио је незадовољство и донетом одлуком поводом предметног захтева наводећи да се... није оправила, и да се њено здравствено стање ..., да им је потребан новац за лекове, контролне прегледе и медицинску рехабилитацију. У међувремену, притужилац је обавестио да... је променила...

Поводом покретања поступка контроле рада, Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију доставио је одговор бр. 129-553-1813/2011-02 од 13. јуна 2016. године у ком је навео да је притужба основана и да је том органу потребан рок да отклони пропусте у раду првостепеног органа. У овом одговору је наведено и следеће: да је решењем Центра за социјални рад В бр. 02-560-622/I од 2. 8. 2011. године утврђено да именованој престаје право на туђу негу и помоћ са даном 30. 6. 2011. године; да је Покрајински секретаријат по жалби именоване решењем бр. 129-553—1498/11-02 од 16. 12. 2011. године поништио решење првостепеног органа и вратио предмет на поновно одлучивање; да је на првостепено решење донето у поновном поступку именовани изјавио **жалбу коју је тај орган одбио решењем** бр. 129-553-1813/2011-02 од **9. 5. 2012. године** на које је именовани поднео **тужбу Управном суду 5. 7 2012. године**; да именовани паралелно са тужбом подноси и нови захтев за помоћ и негу другог лица и првостепени орган доноси решење 02-560-1142/I од 11. 2. 2013. године којим је утврђено право на туђу негу и помоћ почев од 22. 8. 2012. до 31. 1. 2015. године, да је утврђен контролни преглед у јануару 2015. године, а да о том поступку није обавештен ни тај орган ни Управни суд; у међувремену за време трајања судског поступка извршен је контролни преглед пред првостепеним органом вештачења и је утврђено да именована нема право на туђу негу и помоћ од 3. 6. 2015. године; да првостепени орган доноси решење 02-561-2568/I којим признаје право на туђу негу и помоћ од 1. 2. 2015. до 3. 6. 2015. године, а именована изјављује жалбу коју првостепени орган прослеђује другостепеном тек 18. 3. 2016. године; да је другостепени орган поступајући **по пресуди Управног суда III-27 У. 7858/12 од 3. 9. 2014., којом је поништено другостепено решење од 9. 5. 2012. године, спровео ново вештачење и донео ново решење 129-553-1813/2011 од 11. 12. 2014. године** против кога је странка поднела тужбу Управном суду; да с обзиром на то да су у току два поступка у истој управној ствари, један пред Управним судом, а други пред другостепеним органом по жалби**,** да је тај орган одлучио да застане са одлучивањем по жалби до одлуке Управног суда и да се с тим циљем обратио Управном суду ургенцијом ради убрзања поступка.

Удопису од 9. 3. 2017. године Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова информисао је овај орган да је Управни суд донео, у међувремену, **пресуду бр. У 743/15 од 9. 9. 2016. године којом је поништио решење** Покрајинског секретаријата за социјалну политику, демографију и равноправност полова бр. 129-553-1813/2011 **од 11. 12. 2014.** године и предмет вратио на поновно одлучивање.

**Управни суд, Одељење у Новом Саду је у пресуди од 9. 9. 2016. указао да тужени орган није поступио по налогу из пресуде Управног суда од 3. 9. 2014. године, којом је указано да орган вештачења у другостепеном поступку није јасно, потпуно и логично образложио на основу којих доказа и медицинске документације је закључено да је код притужиље дошло до побољшања здравственог стања.** Даље је наведено да у поновљеном поступку **тужени орган није отклонио повреде, јер и даље није јасно на основу којих доказа и мед. документације је закључено да је код тужиље дошло до побољшања здраственог стања поготово што из достављене медицинске документације уз тужбу произлази другачије** (у отпусној листе Специјалне болнице за рехабилитацију Г од 8. 3. 2016. се наводи да је именованој неопходна туђа нега и помоћ у активностима самозбрињавања, а у налазу лекара специјалисте ДЗ Д од 9. 3. 2016 да је именованој непоходна туђа нега и помоћ). Наведено је и да се из образложења решења и даље не види какво је било здравствено стање именоване у моменту признања права, а какво у моменту оцене, и у чему се огледа побољшање здравственог стања.

Након пресуде, **другостепени орган доноси решење бр. 129-553-1813/2011 од 7. 2. 2017. године којом одбија жалб**у. Увидом у **Налаз, мишљење и оцену органа вештачења у другом степену бр. ЦС-7611/6 од 13. 12. 2016. године** (што стоји и у образложењу решења који се позива на овај налаз) наводи се да у односу на НМО2 од 20. 7. 2009. године када је именованој утврђено право на туђу негу и помоћ уз контролни преглед, побољшање се огледа у... чиме је оспособљена за самозбрињавање. Наведено је да код притужиље која је рођена... године, у... живота је дијагностификована... те да је лечена и праћена, те да је... и завршила основну школу по редовном програму.

У допису од 25. 5. 2017. године Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова обавестио је овај орган да је на решење од 7. 2. 2017. године именована поднела тужбу Управном суду 3. 4. 2017. године. Указао је да је тај орган везан налазом, мишљењем и оценом Органа вештачења РФ ПИО, јер је основ за признања права на додатак за помоћ и негу другог лица здрвствено стање странке.

У међувремену, **Управни суд је донео пресуду бр. III/4 У. 3764 од 19. 5. 2017. године у којој је** указао да у поновљеном поступку тужени орган **није поступио по налогу из пресуде Управног суда од 9. 9. 2016. године чиме ј учинио повреду правила поступка из члана 69. став 2. Закона о управним споровима**. Даље суд наводи да је другостепени орган засновао своје решење на налазу, мишљењу и оцени органа вештачења у другостепеном поступку, наведен у у отпусној листи Г од 8. 2. 2016. године и извештај физијатра ДЗ Д од 9. 3. 3016. године нису у складу са важећим критеријумима за утврђивање туђе неге и помоћи, али органније образложио због чега не одговарају. Сем тога, наводи се да **орган вештачења није аргументовано образложио у чему се конкретно огледа побољшање здравственог стања тужиље**, већ је паушално навео да се побољшање огледа у сазревању , чиме је по оцени суда учињена повреда правила поступка из члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку.

Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова у свом допису од 20. 11. 2017. године, обавестио је овај орган о следећем: **да је пресуда Управног суда од 19. 5. 2017. године достављена том органу 20. 6. 2017. године**; да **је 30. 6. 2017. године тај орган упутио предмет на допунско вештачење који је извршио вештачење 19. 9. 2017. године и свој налаз оцену и мишљење доставио 25. 10. 2017. годин**е. У вези са тим, појашњено је да законски рокови тешко могу бити испоштовани у смислу техничког функционисања органа. Наведено је да је пресуда Управног суда достављена месец дана по њеном доношењу, те да је рок почео да тече од 20. 6. 2017. године за тај орган, а да је допунско вештачење достављено 25. 10. 2017. године, скоро четири месеца раније. Истакнуто је да налази органа вештачења често буду нејасни, прекратки и контрадикторни те да није ретка ситуација да тај орган поново пошаље предмет на поновно вештачење ради разјашњења спорних делова налаза.

У одговору од 12. 6. 2018. године Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова је навео да је вратио предмет органу вештачења ради допуне истог који је поново утврдио да код именоване не постоји потреба за помоћи и негом другог лица на који је дата сагласност 9. 1. 2018. године. Након тога, тај орган је донео решење 26. 1. 2018. године којим је жалба именоване одбијена као неоснована. Наведено је да је именована поново покренула управни спор код Управног суда у Београду 28. 2. 2018. године.

Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова обавестио је 14. 6. 2019. године овај орган да је **Управни суд пресудом** III-4 У. 3519 **од 26. 12. 2018. године** уважио тужбу и поништио решење тог органа од 26. 1. 2018. године те вратио предмет на поновно одлучивање. Даље је наведено да је тај орган 24. 1. 2019. достави органу вештачења списе предмета указујући на које околности и чињенице треба да се обрати пажња и да да прецизан, јасан и детаљно образложен налаз. Наведено је да су налаз, мишљење и оцену од органа вештачења добили **25. 4. 2019. године** те да су решење донели **11. 6. 2019. године** којим је жалбу одбио као неосновану.

**Управни суд пресудом од 26. 12. 2018. године у образложењу наводи следеће: да тужени орган у поновном поступку одлучивања по жалби није поступио по налогу из пресуде Управног суда од 19. 5. 2017. годин**е и да је тиме повредио правила поступка из члана 69. став 2. Закона о управним споровима; да је тужени своје решење засновао на налазу оцени и мишљењу органа вештачења од 19. 9. 2017. који је паушално оценио налаз наведен у отпусној листи Г од 8. 2. 2016. године и извештај физијатра ДЗ Д од 9. 3. 3016. године и навео да је тужиља..., да нема занкова..., нема занкова... и да је самостална у основним актвностима дневног живота те да не испуњава услове за утврђивање туђе неге и помоћи како је то обраложено у претходним налазима; да по оцени суда тужени орган није дао за своју одлуку јасне разлоге, односно није навео због чега сматра да тужиља не испуњава услове за помоћ и негу другог лица с обзиром на утврђену чињеницу да се креће... и да се поставља питање које свакодневне активности тужиља може да обавља без помоћи и неге другог лица; да орган вештачења није аргументовано образложио у чему се конкретно огледа побољшање здравственог стања тужиље већ је паушално навео да се побољшање огледа у сазревању, чиме је по оцени суда учињена повреда правила поступка из члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку. Даље је наведено да је у прилогу тужбе достављен и Извештај лекара специјалисте Ђ од 20. 3. 2018. године у ком је наведно да тужиља има... и да јој је потребан... надзор и нега, Отпусно писмо Е од 1. 2. 2018. Године, у ком је наведено да је самостална у активностима самозбрињавања, али да јој је у активностима дневног живота потребна туђа нега и помоћ. Суд наводи да је ценио чињеницу да су наведени налази достављени након вештачења, али да ови налази додатно доводе у сумњу законитост оспореног решења, а могу бити од значаја приликом поновног одлучивања.

Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова **обавестио је 2. 3. 2020. године** овај орган да је именована покренула управни спор 15. 7. 2019. године против њиховог решења од 11. 6. 2019. године. Даље је наведено да они као другостепени орган немају елемената за одлучивање без поступања органа вештачења, јер је у питању одлучивање о праву на основу медицинског стања странке те је неопходно мишљење стручних лица из ове области. Да се списи предмета услед повећаног обима посла у већини случајева налазе код органа вештачења и по протеку законског рока, и је немогуће испоштовати законски рок за поступање од стране секретаријата. Даље је наведено да је тај орган поступајући по наводима из пресуде, списе предмета уступио другостепеном органу вештачења, који је донео допунски налаз, оцену и мишљење са детаљним образложењем здравственог стања именоване те да је секретаријат донео другостепено решење оспорено тужбом.

Поводом конкретне ситуације, Републички фонд за пензијско инвалидско осигурање је доставио одговор 02/4 број 07-9600/17 од 25. 4. 2018. године у ком је наведено да је поводом препоруке Заштитника грађана од 28. 3. 2012. године која је упућена Фонду поводом нађених недостатака у Правилнику о образовању и начину рада органа вештачења РФ ПИО и пропуста у раду органа вештачења Фонда, актом Дирекције од 3. 5. 2012. године Заштитник грађана обавештен о предузетим мерама по препоруци. Сектор за медицинска вештачења Фонда израдио је Инструкцију за давање налаза, мишљења и оцене органа вештачења од 30. 5. 2012. и предвидео да је орган вештачења дужан да свој налаз потпуно и јасно образложи и учини га разумљивим. Наведено је да су предузете мере с циљем благовременог одлучивања, објективне чињенице као што је велики број захтева и специфичности одређених делова поступака вештачења, и да су рокови за спровођење и контролу вештачења знатно краћи.

\*\*\*

Одредбама члана 9. ст. 1. и 2. Закона о општем управном поступку[[3]](#footnote-3) је прописано да је орган дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе. Поступак се води без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања. Према члану 10. овог закона орган је дужан да правилно, истинито и потпуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари. Овлашћено службено лице одлучује по свом уверењу које чињенице узима као доказане, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка.

Одредбом члана 69. став 2. Закона о управним споровима[[4]](#footnote-4) прописано је да, ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

Према члану 92. ст. 1, 2, 4. и 5. Закона о социјалној заштити[[5]](#footnote-5) право на додатак за помоћ и негу другог лица има лице коме је због телесног или сензорног оштећења, интелектуалних потешкоћа или промена у здравственом стању неопходна помоћ и нега другог лица да би задовољило своје основне животне потребе. Право на додатак за помоћ и негу другог лица остварује лице из става 1. овог члана ако то право не може да оствари по другом правном основу. Потреба за помоћи и негом другог лица утврђује се на основу прописа о пензијском и инвалидском осигурању. Потреба за помоћи и негом другог лица постоји код лица из става 1. овог члана коме је услед телесног оштећења, оштећења чула вида које узрокује губитак осећаја светлости са тачном пројекцијом или се вид постиже са корекцијом 0.05, интелектуалних потешкоћа или промена у здравственом стању неопходна помоћ и нега другог лица ради задовољења основних животних потреба и које не може да устане из кревета, да се креће унутар стана без употребе помагала, да се храни, свлачи, облачи или да одржава основну личну хигијену без помоћи другог лица.

Према члану 101. овог закона оцену неспособности за рад, потребе за помоћи и негом другог лица и постојање и степен телесног оштећења утврђују органи вештачења образовани по прописима којима се уређује пензијско и инвалидско осигурање.

Према члану 2. Правилника о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање[[6]](#footnote-6) **орган вештачења је стручни орган Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање који вештачи у првостепеном и другостепеном поступку остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања**, у поступку ревизије, у поступку утврђивања промена у стању инвалидности, телесног оштећења, потребе за помоћи и негом другог лица и у поступку остваривања права применом других прописа. Чланом 9. овог правилника прописано је да орган вештачења у налазу, мишљењу и оцени своја запажања и налазе наводи прецизно и објективно. Налаз, мишљење и оцена мора бити јасан, потпун, образложен и стручно заснован. Чланом 10. Правилника је прописано је да је орган вештачења самосталан у вршењу вештачења у оквиру овлашћења, права и дужности утврђених законом и овим правилником.

\*\*\*

На основу спроведеног поступка контроле законитости и правилности рада Покрајинског секретаријата за социјалну политику, демографију и равноправност полова, неспорно је утврђено да је овај орган није поступао у више наврата по обавезујућим схватањима и примедбама Управног суда, нити је решења у извршењу пресудâ тог суда доносио у законом прописаним роковима. Наиме, другостепени орган, као тужени орган, у поновљеном поступку није отклањао повреде, јер се није могло јасно закључити на основу којих доказа и медицинске документације је утврђено да је код тужиље дошло до побољшања здраственог стања, посебно што је из достављене медицинске документације уз тужбу произлазило другачије. Из образложења другостепеног решења није се могло закључити какво је било здравствено стање именоване у моменту признања права, а какво у моменту оцене, и у чему се огледа побољшање њеног здравственог стања.

Што се тиче рада Органа вештачења у другостепеном поступку, утврђено је да овај стручни орган Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање није поступао у складу са правилима струке у поступку оцене потребе за помоћи и негом другог лица, јер у више наврата није достављао детаљне, јасне, образложене и потпуне налазе, мишљења и оцене поменутом Покрајинском секретаријату како би могао да донесе закониту и правилну одлуку у поступку остваривања права на додатак за помоћ и негу другог лица. Због тога је надлежни Покрајински секретаријат био принуђен да захтева и додатно вештачење ради разјашњења спорних делова налаза, који нису достављани благовремено, што је све за последицу имало дуго трајање поступка остваривања права на додатак за помоћ и негу другог лица у овом случају.

**Позитивни прописи и начела добре управе захтевају од органа управе да поступају законито и у прописаним роковима, без одуговлачења, у циљу што ефикаснијег остваривања права грађана. Стандард добре управе подразумева активан и ангажован став органа управе према обављању послова из своје надлежности. Незаконито и неефикасно спровођење управног поступка је акт лоше управе.**

**У случају грешке која се негативно одражава на права или интересе грађана, органи јавне власти, односно јавни службеници ће се извинити и последице грешке отклонити на најбржи могући начин или умањити последице пропуста према грађанима.**

На основу свих утврђених чињеница и околности, Заштитник грађана је утврдио пропусте у раду Покрајинског секретаријата за социјалну политику, демографију и равноправност полова иОргана вештачења у другостепеном поступку Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и сагласно члану 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, упутио препоруке у циљу отклањања уоченог пропуста, унапређења рада органа управе и спречавања истих или сличних пропуста у будућности.

|  |
| --- |
| ЗАМЕНИК ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА |
|  |
| Слободан Томић |

1. Сл. гласник РС“, бр. 98/2006. [↑](#footnote-ref-1)
2. Сл. гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007. [↑](#footnote-ref-2)
3. „Сл. гласник РС“, брoj 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење. [↑](#footnote-ref-3)
4. „Сл. гласник РС“, брoj 111/09. [↑](#footnote-ref-4)
5. „Сл. гласник РС”, брoj 24/11 [↑](#footnote-ref-5)
6. „Сл. гласник РС”, брoj 58/19. [↑](#footnote-ref-6)