

Гордана ЦАКУЛА
судија Управног суда

ПРАВО НА ИНВАЛИДСКУ ПЕНЗИЈУ – ПАПИРНАТО ПРАВО ИЛИ ПРАВО КОЈЕ МОЖЕ ДА СЕ ОСТВАРИ

Резиме

Одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању и Правилника о образовању и начину рада органа већшачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, којима се прописује посљедица осстваривања права на инвалидску пензију, нису у складу са основним начелима утврђеним чланом 9 и 10 Закона о општем управном поступку. Закон и Правилник не прописују прецизна мерила за утврђивање инвалидности, применом којих орган већшачења даје налаз, мишљење и оцену о постојању инвалидности.

С обзиром на наведено, аутор је мишљења, да је оправдана уишаност (дела) стичне јавности, као и осигураника (странака) у посљедицу осстваривања права на инвалидску пензију, да ли су жалба у управном поступку и тужба у управном спору делотворна правна средства, са којим циљем је законодавац прописао ово право, те да ли је право на инвалидску пензију највише право или право које може да се оствари.

Кључне речи: *инвалидска пензија, инвалидност, налаз, мишљење и оцена органа већшачења, делотворно правно средство, највише право.*

I Појам и правни основ

Законом о пензијском и инвалидском осигурању уређује се обавезно пензијско и инвалидско осигурање и пензијско и инвалидско осигурање за лица која нису обавезно осигурана по овом закону, а укључила су се у обавезно осигурање.¹ Обавезним пензијским и инвалидским осигурањем обезбеђују се права за случај старости – право на старосну пензију, за случај инвалидности – право на инвалидску пензију, за случај смрти – право на породичну пензију и право на накнаду погребних трошкова, за случај телесног оштећења проузрокованог повредом на раду или професионалном болешћу – право на новчану накнаду за телесно оштећење и за случај потребе за помоћи и негом другог лица – право на новчану накнаду за помоћи и негу другог лица (чл. 3 и 18 Закона).

Права из пензијског и инвалидског осигурања, према чл. 5 став 1 Закона, стичу се и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности. Ова права су лична права (чл. 6 став 1 Закона) и стичу се, остварују и користе под условима и начин утврђен Законом (чл. 5 став 2).

Право на инвалидску пензију је право из пензијског и инвалидског осигурања за случај инвалидности. Остварује се код Фонда. Једно је од права из пензијског и инвалидског осигурања прописаних чланом 18 Закона. Ово право, обавезно осигурана лица – у даљем тексту: осигураници (чл. 10, 11, 12, 13, 15 Закона), као и лица из члана 17 Закона, којима се обезбеђују права за случај инвалидности, стичу, остварују и користе, под условима и на начин утврђен Законом (чл. 5, 21, 25).

За решавање о праву на инвалидску пензију потребно је утврђивање постојања инвалидности, коју чињеницу фонд решењем утврђује на основу налаза, мишљења и оцене органа вештачења чије се образовање и начин рада одређује општим актом фонда (чл. 93 Закона) – Правилником о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.²

Инвалидност постоји кад код осигураника настане потпуни губитак радне способности, односно кад код професионалног војног лица настане потпуни губитак способности за професионалну војну службу, због

1 Закон о пензијском и инвалидском осигурању (*Службени гласник РС*, бр. 34/03, 85/05, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, у даљем тексту: Закон), чл. 2.

2 Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (*Службени гласник РС*, бр. 59/08, 75/08, 24/11, 7/12, у даљем тексту: Правилник).

промена у здравственом стању проузрокованих повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом (чл. 21 Закона).

Закон и Правилник не прописују прецизна мерила, као нормативни оквир, које је орган вештачења дужан да примењује при давању налаза, оцене и мишљења о медицинским чињеницама, те да ли је код осигураника настао губитак радне способности и да ли постоји инвалидност и применом којих мерила, орган у управном поступку и суд у управном спору, цене (могу да испитају) правилност датог налаза, оцене и мишљења органа вештачења. Нормативни оквир у наведеном смислу, није дат, прописивањем дужности органа вештачења, односно органа контроле да примењује јединствена мерила за утврђивање инвалидности, достигнућа савремене медицинске теорије и праксе, да поштује опште принципе и етичка начела медицинске струке (чл. 5 Правилника), као и да налаз, мишљење и оцена мора да буде научно и стручно заснована (чл. 10 Правилника), јер се овим прописује поступање органа у складу са правилима медицинске струке, за чију примену је неопходно знање медицинске струке, које не поседује орган који решава о праву, као ни суд који решава у управном спору.

II Поступак остваривања права на инвалидску пензију

1. Врста поступка

Право на инвалидску пензију остварује се у управном поступку прописаном Законом о општем управном поступку, Законом и Правилником.³ Одредбе ЗУП-а примењују се, ако Законом није друкчије уређено (чл. 84 став 2 Закона).

Закон и Правилник, имајући у виду специфичну природу права на инвалидску пензију, прописују одступања од правила општег управног поступка. Међутим, (а што је у супротности са чл. 3 ЗУП-а)⁴ по становишту аутора, нека од прописаних одступања, нису у складу са основним начелима утврђеним чланом 9 и 10 ЗУП-а. Наведено има за последицу да странци није омогућено стварно, већ, само, формално учешће у поступку, због чега није у могућности да брани своја права и

3 Закон о општем управном поступку (*Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01, у даљем тексту: ЗУП).

4 „Одредбе закона којима се, због специфичне природе управни ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом“, ЗУП, чл. 3.

правне интересе и доводи се у питање, да ли су жалба у управном поступку и тужба у управном спору, делотворна правна средства, па тиме и да ли постоји, стварна могућност, остваривања и заштите, Законом прописаног права на инвалидску пензију.

2. Карактеристике поступка

Поступак остваривања права на инвалидску пензију покреће се на захтев осигураника, а на основу предлога за утврђивање инвалидности, који даје изабрани лекар, у складу са Законом (чл. 94). Промене у стању инвалидности које су од утицаја на право на инвалидску пензију признату правоснажним решењем, утврђују се у поступку покренутом на захтев осигураника, односно по службеној дужности (чл. 96 Закона).

У поступку остваривања права на инвалидску пензију обезбеђује се двостепеност и то у Фонду (чл. 82 Закона).

Решење о праву на инвалидску пензију у првом степену доноси орган Фонда – директор филијале.⁵ За решавање у другом степену и у поступку ревизије надлежна је Дирекција фонда, односно Дирекција покрајинског фонда (чл. 47 Статута).

Првостепено решење подлеже претходној контроли коју врши орган утврђен општим актом Фонда (чл. 98 ст. 2 Закона).

Законом су прописана и посебна правна средства (која нису прописана ЗУП-ом) и то: ревизија, којој подлеже првостепено решење Фонда (чл. 100, 101 и 102 Закона), понављање поступка против коначног решења Фонда у случајевима када нису испуњени услови за понављање поступка по Закону којим је уређен општи управни поступак или су протекли рокови за понављање поступка по том Закону (чл. 104 Закона) и измена правоснажног решења (чл. 105 Закона).

3. Одступања од поступка прописаног ЗУП-ом

Најзначајније карактеристике поступка остваривања права на инвалидску пензију и одступања од поступка прописаног ЗУП-ом, произилазе из правне природе и садржине права на инвалидску пензију, као права за случај инвалидности (за решавање о овом праву потребно је утврђивање постојање инвалидности) и прописане су чланом 93 Закона⁶ и одредбама Правилника.

5 Статут Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (*Службени гласник РС*, бр. 31/08, 37/08, у даљем тексту: Статут), чл. 45 ст. 1; Закон, чл. 98 ст. 1.

6 „Када је за решавање о праву из пензијског и инвалидског осигурања потребно утврђивање постојања инвалидности, телесног оштећења, потребе за помоћи и негом другог лица, узрока инвалидности и телесног оштећења, потпуне не-

Прописана одступања и карактеристике поступка односе се, пре свега, на овлашћења у испитном поступку органа који решава о праву, на извођење доказа вештачења, учешће странке у поступку, везаности органа при решавању налазом, мишљењем и оценом органа вештачења о постојању инвалидности.

а) Испитни поступак и решавање о праву

Решење о праву на инвалидску пензију доноси орган, који је надлежан за решавање о праву, по спроведеном испитном поступку у коме утврђује чињеницу постојања инвалидности код осигураника (чл. 93 Закона). Испитни поступак и одлучивање надлежног органа у првостепеном и другостепеном поступку прописано је на другачији начин од поступка прописаног ЗУП-ом (чл. 9, 10, 132, 133, 150 и 175 ЗУП-а).

Орган који решава о праву даје налог за вештачење органу вештачења, уз указивање на посебна питања и околности о којима треба да се изјасни приликом давања налаза, мишљења и оцене (чл. 25 Правилника). Међутим, орган није овлашћен да одређује ток испитног поступка и предузима радње на начин прописан чл. 132 ЗУП-а, као ни да врши контролу и да цени правилност налаза, мишљења и оцене органа вештачења (ни другостепени орган није овлашћен да врши контролу налаза, мишљења и оцене органа вештачења у другостепеном поступку), а при решавању о праву и утврђивању инвалидности везан је налазом органа вештачења.

Контролу налаза, мишљења и оцене органа вештачења у првостепеном и другостепеном поступку врши орган фонда утврђен Правилником, а не орган који решава о праву на инвалидску пензију у првостепеном поступку, односно у другостепеном поступку. Орган вештачења, као и орган контроле је лекар вештак, односно лекар вештак – контролор.

Наведено одступање од правила поступка прописано ЗУП-ом, по становишту аутора, није у складу са начелом оцене доказа прописаним чланом 10 ЗУП-а, што има за последицу да решење првостепеног орга-

способности за рад и неспособности за самосталан живот и рад, фонд решењем утврђује те чињенице на основу налаза, мишљења и оцене органа вештачења чије се образовање и начин рада уређује општим актом фонда.

Налаз, мишљење и оцена из става 1 овог члана подлеже контроли коју врши орган фонда утврђен општим актом из става 1 овог члана.

На акт из става 1 овог члана сагласност даје министар надлежан за послове пензијског и инвалидског осигурања и министар надлежан за послове здравља.

У обављању контроле из става 2 овог члана, може се дати сагласност или примедба. Примедба којом се указује на уочене недостатке и дају упутство за њихово отклањање, обавезна је за органе који су вршили вештачење.“ Закон, чл. 93.

на, као и решење другостепеног органа не садржи јасне разлоге из којих, као несумњиво, произлази правилност утврђеног чињеничног стања и дате одлуке у диспозитиву и доводи у питање стварни домаћај заштите права странке у управном поступку и пред судом у управном спору.

б) Учешће странке у њој

Осигураник који је странка у овом управном поступку има право на подношење захтева за покретање поступка (али на основу предлога изабраног лекара, дакле прописани су услови, форма и поступак подношења захтева), као и право да буде прегледан од стране органа вештачења у првостепеном поступку, на начин прописан Правилником (чл. 9, 27, 30 и 31). Странци се доставља првостепено и другостепено решење и има право да изјави жалбу против првостепеног решења (чл. 99 ст. 1 Закона) и тужбу у управном спору (чл. 103 Закона).

Међутим, Закон и Правилник, за разлику од одредаба ЗУП-а, не прописују право осигураника да у поступку вештачења подноси предлоге и мишљења, као ни право на доставу налаза, мишљења и оцене органа вештачења и изјављивање примедбе на овај налаз вештака. Поред наведеног није прописана ни обавеза за првостепени, односно другостепени орган, да се у образложењу решења наведе ток поступка вештачења и комплетна садржина налаза, мишљења и оцене органа вештачења и да се налаз органа вештачења, достави осигураннику уз решење којим се решава о праву.

Наведено има за последицу да осигураник о чијем се праву решава у управном поступку, није упознат са начином на који је спроведен поступак вештачења, ни са садржином налаза, мишљења и оцене органа вештачења на основу кога првостепени, односно другостепени орган решава, па у вези са тим да ли је налаз органа вештачења дат у правилно спроведеном поступку и да ли садржи све што је прописано Правилником. Из овог разлога осигураник није у могућности да у жалби и тужби у управном спору укаже на евентуалне недостатке налаза, мишљења и оцене органа вештачења као разлог због кога оспорава законитост решења и на тај начин брани своја права и интересе у поступку.

Код изнетог, аутор је становишта, да Законом и Правилником прописан поступак, омогућава само формално, али не и стварно учешће осигураника као странке, у поступку остваривања права на инвалидску пензију, чиме се одступа од начела прописаног чланом 9 ЗУП-а. Стога, осигураник као странка у поступку остваривања права на инвалидску пензију, суштински, има положај објекта, а не субјекта о чијем се праву решава, што такође доводи у питање да ли је жалба у управном поступку

ку, односно тужба у управном спору делотворно правно средство и да ли се, право на инвалидску пензију, када су за то испуњени прописани услови, може остварити.

III Поступање надлежних органа у поступку решавања о праву на инвалидску пензију

Начин на који је Законом и Правилником прописан поступак остваривања права на инвалидску пензију, али и поступање органа надлежних за решавање по захтевима осигураника у конкретним случајевима (аутор има сазнање о поступању органа, на основу списка предмета управних поступака, у које је вршила увид при одлучивању, у управним споровима, по тужбама против решења којим су ови поступци окончани), доводи у питање могућност странке да стварно учествује у поступку и да оствари прописано право на инвалидску пензију.

Првостепени орган, по правилу, пре доношења првостепеног решења, осигуранику (који је странка у поступку) не доставља налаз, мишљење и оцену органа вештачења, а у образложењу првостепеног решења, наводи (само) датум поднетог захтева, налаз, оцену и мишљење органа вештачења у првостепеном поступку да код осигураника инвалидност не постоји, као и одредбе Закона, на основу којих се првостепеним решењем одбија захтев за инвалидску пензију и одлучује као у диспозитиву решења. Чињенице које се односе на ток поступка вештачења, као и садржину налаза, оцене и мишљења органа вештачења у првостепеном поступку, нису наведене у образложењу првостепеног решења. Стога, осигураник (странка у поступку), ни на основу првостепеног решења, не долази до сазнања о околностима и разлозима на којима је орган вештачења засновао налаз, мишљење и оцену да инвалидност не постоји и због којих је одбијен захтев за остваривање права на инвалидску пензију.

Орган вештачења у другостепеном поступку, по правилу, даје потпунији налаз, мишљење и оцену, од органа вештачења у првостепеном поступку, тако што наводи медицинску документацију која је цењена, утврђену дијагнозу и мишљење о радној способности и инвалидности осигураника. Међутим, по мишљењу аутора, овакав налаз, мишљење и оцена органа вештачења у другостепеном поступку, такође није јасан, потпун и образложен, због чега не садржи све што је прописано Правилником (чл. 10, 34 и 40). Ово из разлога, јер орган вештачења у другостепеном поступку у налазу, мишљењу и оцени, не наводи утврђене психофизичке способности осигураника, које су од значаја за радну способност, и не даје образложење са становишта медицинске струке о узрочно-последичној вези између здравственог стања осигура-

ника, његове психофизичке способности и радне способности, због чега из оваквог налаза не произлази као несумњиво да је, како је то прописано чл. 10 ст. 2 Правилника, научно и стручно заснован.

IV Управно-судска заштита

Решење Фонда донето по жалби, односно у вршењу ревизије о праву на инвалидску пензију, је коначан управни акт против кога се може покренути управни спор пред Управним судом.⁷

У управном спору суд одлучује о законитости коначног управног акта.

Стварни домашај управно-судске заштите права на инвалидску пензију условљен је правном природом и садржином права на инвалидску пензију и начином на који је Законом и Правилником прописан поступак остваривања овог права.

За решавање о праву на инвалидску пензију потребно је утврђивање постојања инвалидности, коју чињеницу орган у управном поступку утврђује на основу налаза, мишљења и оцене органа вештачења, чије се образовање и начин рада уређује Правилником. Орган вештачења, налаз, мишљење и оцену о постојању инвалидности код осигураника даје на основу правила и мерила медицинске струке и науке. Закон и Правилник не прописују прецизна мерила, као нормативни оквир, које је орган вештачења дужан да примењује при давању налаза, оцене и мишљења да ли је код осигураника настао губитак радне способности и да ли постоји инвалидност и применом којих мерила, орган у управном поступку и суд у управном спору, цени правилност датог налаза, оцене и мишљења органа вештачења.

Код изнетог, за управно-судску заштиту решавања права на инвалидску пензију, неопходно је дати одговор на питање да ли, правна природа ове управне ствари, даје могућност да суд у управном спору, извођењем доказа вештачења, сам утврђује правилност налаза, мишљења и оцене органа вештачења у управном поступку и постојање инвалидности код тужиоца, те у вези са тим да реши управну ствар у спору пуне јурисдикције (чл. 43 ЗУС-а). Такође, је неопходан и одговор, шта све мора да садржи налаз, мишљење и оцена органа вештачења да би био јасан, потпун, логичан и образложен и да из налаза несумњиво произлази да је научно и стручно заснован (чл. 10 Правилника), те у вези са тим да представља ваљан доказ на основу кога се може утврдити чињеница инвалидности.

⁷ Закон о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр. 111/09, даље у тексту: ЗУС), чл. 3, 4, 8, 103.

Судска пракса се, до сада, није изјаснила, у потпуности, о овим питањима.

Аутор је мишљења, да постоји процесни и материјално правни основ за одлучивање суда у спору пуне јурисдикције (аутор не даје разлоге за наведено становиште, јер је ово правно питање сложено, захтева целовито објашњење и није предмет овог реферата).

Орган вештачења у налазу, оцени и мишљењу, по становишту аутора, дужан је да наведе, с обзиром на утврђено здравствено стање, психофизичке способности осигураника, које су од значаја за оцену радне способности и да образложи, са становишта медицинске струке, узрочно-последичну везу између психофизичких способности осигураника и радне способности. На овај начин се, у пресудама, изјаснио и Управни суд.⁸

Судска пракса се кроз пресуде изјаснила и да налаз, оцена и мишљење другостепеног органа вештачења није јасан, потпун, ни образложен, због чега није донет у складу са одредбом чл. 10 ст. 2. Правилника и не представља ваљан доказ у смислу одредбе чл. 149 ЗУП-а, за утврђење чињенице инвалидности, и у случају да орган вештачења није образложио дату оцену да лечење није завршено,⁹ као и када нису наведени разлози због којих орган вештачења није прихватио мишљење лекара специјалисте о радној способности осигураника, које је различито од мишљења органа вештачења.¹⁰

V Закључак

Одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању и Правилника о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, којима се прописује поступак остваривања права на инвалидску пензију, нису у складу са основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку. Закон и Правилник не прописују прецизна мерила, нормативни оквир, за утврђивање инвалидности, применом којих орган вештачења даје налаз, мишљење и оцену о постојању инвалидност, а орган у управном поступку и суд у управном спору, цени правилност датог налаза, оцене и мишљења органа вештачења. Наведени недостаци Закона о пензијском и инвалидском осигурању и Правилника о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање доводе у питање стварну могућност да се прописано право на инвалидску пензију оствари.

8 Пресуда 19 У 21080/10 од 16.9.2011. године.

9 Пресуда 19 У 28266/10 од 16.9.2011. године.

10 Пресуда 19 У 14542/10 (2009) од 9.9.2010. године.

Неопходна је измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописивањем поступка у складу са основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку и нормативног оквира који омогућава органу у управном поступку и суду у управном спору да цени правилност датог налаза, оцене и мишљења органа вештачења о постојању инвалидности.

За проналажења одговарајућег правног оквира за решавање о праву на инвалидску пензију, као и других права из пензијског и инвалидског осигурања за чије решавање је потребно утврђивање постојања чињеница из чл. 93 Закона о пензијском и инвалидском осигурању, неопходна је сарадња стручњака правне и медицинске струке.

Gordana DŽAKULA
Judge of the Administrative Court

RIGHT TO DISSABILITY PENSION – JUST ON PAPER OR A RIGHT THAT CAN BE ENFORCED

Summary

Provisions of the Law on Pension and Disability Insurance and the Rules on Forming and Manner of Work of Expert Bodies of the Pension and Disability Insurance Fund, which provide for the procedure of realizing rights to a disability pension, are not in accordance with the basic principles determined by Articles 9 and 10 of the Law on General Administrative Procedure. The Law and Rules do not provide for specific parameters for establishing disability, which the expert body can apply in order to give an opinion and assessment of disability.

Considering the above stated, the author is of the opinion that the interest (of a part) of the professional public, as well as insured persons (parties) in the procedure of realizing the right to a disability pension is justified, namely whether an appeal in the administrative procedure and claim in an administrative dispute are effective legal means, to what end have lawmakers prescribed this right, and whether the right to a disability pension exists just on paper or whether it is a right that can be realized.

Key words: *disability pension, disability, finding, opinion and assessment of the expert body, effective legal means, law just on paper.*