

ZÁSADA MATERIÁLNÍ PRAVDY PODMÍNĚNÉ NEPŘÍZNIVÝM ZDRAVOTNÍM STAVEM

PAVEL KANTOŘÍK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Ve svém příspěvku se zabývám uplatňováním jedné ze základních zásad správního procesu - zásadou materiální pravdy nositelem pojištění v řízení o nároku na invalidní důchod. Její porušení je jedním z nejčastějších důvodů zrušení rozhodnutí v rámci správního řízení soudního, či zpochybněním jeho legitimacy veřejným ochráncem práv. Zabývám se důvody i důsledky postupu správního orgánu, který při svém rozhodování nevychází ze skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Key words in original language

Invalidita; Zásada materiální pravdy.

Abstract

About demands on portion conditional on an unfavourable state of health (whereby for the purpose of this contribution I mean a disability pension) are made decisions by a carrier of insurance, in the Czech Republic usually Czech administration of social security. A proceedings is amended in Number 582/1991 Act, as from time to time amended, whereas Number 500/2004 Law of administrative procedure is used supportingly. In consequence the basic principles of administrative procedure are in a full extant used on a proceedings about disability pension including the most important principle – the principle of material justice. According to the principle of material justice an administrative authority proceeds the way to find out a face of affairs about which there are no well-grounded doubts in an extent that is necessary for a decision corresponding circumstances of a given case and is in a unity with a public interest. A breach of material justice principle is the most frequent reason for a cancel of decision issued in an administrative jurisdiction or an impeachment legitimacy of decision by Ombudsman.

Key words

Disability pension; The principle of material justice.

O nárocích na dávky podmíněné nepříznivým zdravotním stavem (jimiž pro účely svého příspěvku rozumím invalidní důchody) rozhoduje nositel pojištění, v České republice zpravidla Česká správa sociálního zabezpečení. Řízení je upraveno v zákoně č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, přičemž se podpůrně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Dopadají

tak na něj v plné míře základní zásady správního procesu, včetně jedné z nejdůležitějších - zásady materiální pravdy.

Zásada materiální pravdy zakotvená v ustanovení § 3 správního řádu stanoví, že správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v takovém rozsahu, který je nezbytný k tomu, aby byl úkon správního orgánu úkonem v souladu s požadavky obsaženými v § 2 správního řádu, tedy se zásadou legality, zásadou zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, zásadou proporcionality a ochrany dobré víry, zásadou ochrany veřejného zájmu, zásadou nestranného přístupu a zásadou legitimního očekávání¹. Přestože v porovnání s koncepcí zásady materiální pravdy zakotvené v předchůdci nynějšího správního řádu účinného do 31. 12. 2005 můžeme hovořit o principu tzv. omezené materiální pravdy (v zásadě však došlo spíše k upřesnění pojmu), nově formulovaná zásada materiální pravdy nezbavila správní orgán povinnosti opatřit si podklady nezbytné pro vydání rozhodnutí. Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Správní orgány rozhodující o žádostech o invalidní důchod se s uvedenou zásadou nadále nemohou vyrovnat. Její porušení je jedním z nejčastějších důvodů pro zrušení rozhodnutí ve správním soudnictví, či zpochybněním legitimacy rozhodnutí veřejným ochráncem práv. V čem nejčastěji rozhodující orgány chybují?

Vznik nároku na invalidní důchod podmiňuje zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, v zásadě splněním dvou podmínek – získáním potřebné doby pojištění a invaliditou pojištěnce. Zatímco prokázání splnění první podmínky je v dispozici žadatele o dávku (správní orgán je sice povinen poskytnout součinnost v případě, že žadatel není schopen prokázat tvrzené doby pojištění, v zásadě však platí, že by žadatel měl být schopen svá tvrzení prokázat), v případě druhé podmínky je odkázán na posouzení zdravotního stavu správním orgánem. Posudek o zdravotním stavu vypracovaný lékařem okresní správy sociálního zabezpečení je v zásadě jediným podkladem pro nositele pojištění při posouzení splnění podmínky, a je tak zřejmé, že pokud má nositel pojištění dostát při svém rozhodování zásadě materiální pravdy, musí být posudek přesvědčivý, úplný, z hlediska obsahových náležitostí bezvadný. V řízení soudním je sice posudek pouze jedním z důkazů, které jsou hodnoceny jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v ust. § 132 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, se zřetelem k ust. § 64 zákona č. 150/2002 Sb., správního řádu soudního, ve znění pozdějších předpisů, i zde však takový posudek, který zcela splňuje požadavek celistvosti, úplnosti a přesvědčivosti, bývá zpravidla důkazem ve věci

¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád komentář*. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006. 73 s. ISBN 80-7273-134-3.

stěžejním. Podle dlouhodobě ustálené judikatury² spočívá požadavek úplnosti a přesvědčivosti, který je kladen na posudky posudkových komisí, v tom, aby se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především pak s těmi, které namítá účastník uplatňující nárok na invalidní důchod, jakož i v tom, zda podaný posudek obsahuje náležité zdůvodnění svého posudkového závěru tak, aby byl tento závěr přesvědčivý pro soud, který nemá ani nemůže mít odborné lékařské znalosti, na nichž posouzení plné invalidity závisí především.

Jak jsem již naznačil výše, zdaleka ne všechny posudky výše uvedená kritéria splňují. Nejčastější nedostatky spočívají v chybném stanovení stupně a data invalidity provázené nedostatečným odůvodněním posudkového závěru. Obvykle je v takových případech stanoven vznik invalidity dnem konání zjišťovací lékařské prohlídky, datem vydání odborného nálezu, propouštěcí zprávy z nemocnice apod. Jedná se o zcela nahodilá data, která se vznikem invalidity nesoúvisí. Zdravotní stav je přitom objektivní skutečností, která je lékařským vyšetřením pouze verifikována.

Důvodů, pro které dochází k chybnému posouzení zdravotního stavu, je celá řada, jmenoval bych tři nejvýznamnější. Samozřejmě neplatí, že v jednotlivých případech stojí za chybným posouzením zdravotního stavu žadatele o dávku pouze jeden z uvedených důvodů, ve většině případů dochází k jejich kombinaci. Prvním a nejčastějším důvodem je shromáždění nedostatečné spisové dokumentace. Při posuzování zdravotního stavu žadatele o invalidní důchod vychází lékař okresní správy sociálního zabezpečení zejména z nálezu ošetřujícího lékaře, popřípadě výsledků funkčních vyšetření a výsledků vlastního vyšetření a z podkladů stanovených jinými právními předpisy. Při posuzování lze vycházet také z podkladů vypracovaných lékařem určeným Českou správou sociálního zabezpečení; při posuzování souvislosti vzniku invalidity s pracovním úrazem nebo s nemocí z povolání vychází též ze záznamu o úrazu a z posudku, kterým se uznává nemoc z povolání³. Neúplné a nepřesvědčivé posouzení zdravotního postižení, jímž stěžovatel trpěl ke dni vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí, k němuž mohlo dojít např. v důsledku toho, že nebyly vzaty v úvahu všechny odborné nálezy klinického lékaře, je vadou řízení, která mohla mít za následek nesprávné stanovení míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti stěžovatele, a tedy i nesprávné posouzení zákonných podmínek invalidity. Konkrétní případy najdeme nejen v bohaté judikatuře Nejvyššího správního

² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) ze dne 17. června 2003, č.j. Ads 6/2003-60, rozsudek NSS ze dne 24. února 2004, č.j. 5 Ads 49/2003-136, rozsudek NSS ze dne 21. dubna 2005, č.j. 6 Ads 32/2003-38, rozsudek NSS ze dne 18. června 2008, č.j. 6 Ads 69/2007-74 a mnohé další.

³ Ustanovení § 8 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

soudu (viz např. rozhodnutí NSS ze dne 25. září 2003, č.j. 4 Ads 13/2003-54, či rozsudek NSS ze dne 25. listopadu 2003, č.j. 5 Ads 42/2003-61), ale též v praxi veřejného ochránce práv (viz šetření ochránce vedené pod spisovou značkou: 4473/2007/VOP/JŠL či pod spisovou značkou 909/2007/VOP/JŠL, obě publikované ve Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv 4⁴).

Ani shromáždění dostatečné spisové dokumentace samozřejmě nezaručuje vydání bezvadného posudku o invaliditě. Invalidita je interdisciplinárním pojmem, který každý obor definuje ze svého pohledu. Pro účel mého příspěvku je rozhodující medicínské hledisko, které vyzdvihuje otázky dlouhodobého nebo trvalého onemocnění a možnosti jeho léčení, včetně léčení poúrazových stavů spojených s léčebnou rehabilitací, jakož i možnosti adaptace nemocného či zdravotně postiženého člověka na normální život. Zákonné vyjádření uvedeného nalezneme v ustanovení 39 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Správné a objektivní určení data vzniku invalidity a stupně invalidity není jednoduché, v některých případech ani možné (zejména v případech psychiatrických onemocnění, kdy dochází k posouzení zdravotního stavu se značným časovým odstupem, navíc s absencí náležitých lékařské dokumentace, mnohdy způsobené charakteristikou dané nemoci). V každém případě se však konstantní judikatury shoduje v tom, že je datum vzniku invalidity objektivně existujícím stavem a nelze ho proto stanovit na základě nahodilých skutečností, jež jsem uvedl výše. V případech, ve kterých nelze datum vzniku invalidity stanovit alespoň s vysokou pravděpodobností, je nezbytné tuto skutečnost blíže zdůvodnit a uvést den, kdy již byla její existence nepochybná⁵.

⁴ V prvním případě veřejný ochránce práv dovodil, že při posuzování zdravotního stavu žadatele o důchodovou dávku podmíněnou dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem je třeba, aby si posudkový lékař OSSZ vyžádal dostatečné podklady, tj. nejen zdravotnickou dokumentaci od ošetřujícího praktického lékaře, ale i zdravotnickou dokumentaci od odborného lékaře, u něhož je pojištěnec v dispenzární péči, či zdravotnickou dokumentaci z hospitalizace v lůžkovém zdravotnickém zařízení, pokud mohou přispět k objektivizaci data vzniku plné či částečné invalidity. Neopatří-li si posudkový lékař zmíněné podklady, je posudek jím vyhotovený neúplný a způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o důchodové dávce vydaného ČSSZ. Ve druhém případě veřejný ochránce práv své šetření uzavřel konstatováním, že pro objektivní posouzení zdravotního stavu žadatele o plný invalidní důchod je třeba si vyžádat relevantní podklady, zejména zdravotnickou dokumentaci od ošetřujících lékařů. Uvádí-li ošetřující praktický lékař, že stav pojištěnce odpovídal plné invaliditě již v době, kdy jej převzal do své péče, je na místě požádat o zaslání dokumentace i předchozího ošetřujícího lékaře pojištěnce.

Kancelář veřejného ochránce práv. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv 4*. Brno, 2009. 156 s. a 164 s. ISBN 978-80-7357-421-5.

⁵ Viz usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. října 1998, č.j. Cao 136/98, usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 10. dubna 2000, č.j. 1 Cao 12/2000, rozsudek NSS ze dne 8. června 2005 č.j. 4 Ads 32/2004-69 a mnohé další.

O posledním důvodu nesprávného posouzení zdravotního stavu posudkovým lékařem kolují mnohé mýty, ovšem zaznamenaný v písemné formě bývá pouze výjimečně. Je nutno si přiznat, že i posudkový lékař je pouze člověk, jehož rozhodování ovlivňují skutečnosti ryze subjektivní, závislé na zkušenostech, věku, hodnotové orientaci, nelze vyloučit ani ryze korupční jednání. Je proto velmi důležité, aby lékař své závěry náležitě odůvodnil. Pokud tomu tak není, nelze výstup považovat za bezvadný. Veřejný ochránce práv v této souvislosti v jednom ze svých šetření uvedl, že není-li úvaha, již byl správní úřad při hodnocení důkazů veden, správná a logická, nejsou-li provedené důkazy řádně zhodnoceny jednotlivě a ve svých vzájemných souvislostech, navíc přihlédně-li rozhodující orgán i ke skutečnostem zcela irelevantním pro jeho rozhodnutí, nemůže dojít k naplnění zásady zákonnosti a zásady materiální pravdy⁶.

Chybné posouzení zdravotního stavu žadatele o invalidní důchod je příčinou vadného rozhodnutí nositele pojištění o žádosti o invalidní důchod. V případě špatně stanoveného stupně invalidity jsou důsledky zřejmé, fatální dopady spočívající v protiprávním nepřiznání dávky však lze vysledovat i v případech chybně stanoveného data vzniku invalidity, neboť se od něj odvíjí rozhodné období pro zjištění dob pojištění potřebných při vzniku nároku na invalidní důchod.

Literature:

- VEDRAL, Josef. Správní řád komentář. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006. 73 s. ISBN 80-7273-134-3.
- Kancelář veřejného ochránce práv. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv 4. Brno, 2009. 156 s. a 164 s. ISBN 978-80-7357-421-5.

Contact – email

kantorik4@seznam.cz

⁶ Šetření veřejného ochránce práv vedené pod sp. zn.: 344/2005/VOP/PK, Kancelář veřejného ochránce práv. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv 4. Brno, 2009. 160 s. ISBN 978-80-7357-421-5.